

CORTE COSTITUZIONALE

SERVIZIO STUDI

**Disegno di legge A.S. 3520
Disposizioni di revisione della Costituzione e
altre disposizioni costituzionali in materia di
autonomia regionale**

Novembre 2012

INDICE

I.	INTRODUZIONE	3
II.	DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE A.S. n. 3520 – XVI LEGISLATURA	5
III.	SCHEMA DI LETTURA	15
IV.	TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE E NELLA VERSIONE PROPOSTA	19
V.	PRIME NOTE AL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE	
	Carli M. e Balboni E., <i>Stato senza autonomie e regioni senza regionalismi</i> , in www.federalismi.it , 7 novembre 2012	24
	Bin R., <i>Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?</i> , in www.forumcostituzionale.it , 26/10/2012	31

VI.	SELEZIONE RAGIONATA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL PRINCIPIO DI UNITÀ NEI RAPPORTI STATO–AUTONOMIE	36

VII.	DOTTRINA SUL PRINCIPIO DI UNITÀ NEI RAPPORTI STATO–AUTONOMIE	95
	– ALL'INDOMANI DELLA NOVELLA DEL 2001	
	Antonelli V., <i>L'unità della Repubblica dopo la riforma del titolo V nelle decisioni del giudice costituzionale italiano</i> , in www.amministrazioneincammino.luiss.it/	96
	Barbera A., <i>Chi è il custode dell'interesse nazionale</i> , in Quaderni costituzionali, 2001, p. 345 ss.	125
	Benelli F., <i>Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione</i> , in <i>Le Regioni</i> , 2006, n. 5, p. 933 ss.	127
	Caia G., <i>Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento</i> , in www.federalismi.it , 21 marzo 2003	140
	Caravita di Toritto B., <i>Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione</i> , in www.federalismi.it , 30 settembre 2002	163

Cintioli F., <i>Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?</i> in Quaderni costituzionali, 2002, p. 89 ss.	174
Tosi R., <i>A proposito dell' "interesse nazionale"</i> , in Quaderni costituzionali, 2002, p. 86 ss.	176
- DIECI ANNI DOPO	
Barbera A., <i>La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia</i> , in Le Regioni, 2011, n. 2/3, p. 557 ss.	179
Bartole S., <i>Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica</i> , in Le Regioni, 2011, n. 2/3, p. 565 ss	187
Caretti P., <i>Dieci anni dopo. Più o meno autonomia</i> , in Le Regioni, 2011, n. 2/3, p. 569 ss	191
Cecchetti M., <i>Il progressivo fallimento del pluralismo istituzionale e la crisi conclamata delle autonomie politiche territoriali</i> , Convegno di Orvieto 28 marzo 2012 (Seminario annuale della fondazione Bruno Visentini) in www.fondazionebrunovisentini.eu	197
Onida V., <i>Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata</i> , in Le Regioni, 2011, n. 2/3, p. 575 ss	203
Staiano S., <i>Mitologie federaliste ed esperienza del regionalismo</i> , in www.federalismi.it , 24 ottobre 2012	209

VIII. STAMPA	217
De Siervo U., <i>Costi e regioni la farsa e la realtà</i> , in La Stampa, 7/10/2012	218
Tito C., <i>Il tramonto federalista</i> , in La Repubblica, 9/10/2012	219
Rampino A., <i>Stretta sul federalismo per ridurre gli sprechi</i> , in La Stampa, 10/10/2012	220
E. B., <i>Corsa contro il tempo per il nuovo Titolo V</i> , in Il sole 24 ore, 11/10/2012	221
Ricciardi A., <i>Federalismo troppa confusione</i> , in Italia Oggi, 11/10/2012	222
<i>Napolitano incontra le Regioni: riforma del Titolo V prima parziale risposta. Stop all'abusi di denaro pubblico</i> , in Il sole 24 ore, 11/10/2012	223
<i>Riforma del Titolo V: si torna al passato</i> , in www.leggioggi.it , 15/10/2012	224
Lippolis V., <i>Regioni urgente una riforma seria</i> , in Il Messaggero, 17/10/2012	226

INTRODUZIONE

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 3520, concernente disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale, si propone, secondo le intenzioni dichiarate dal presentatore, il Presidente del Consiglio dei ministri, sen. Mario Monti, di apportare alcune correzioni alla riforma del Titolo V attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, alla luce dell'esperienza e della prassi legislativa e amministrativa, maturate nei trascorsi dieci anni, e della giurisprudenza costituzionale.

Il Servizio Studi ha deciso di prendere in considerazione questo disegno di legge costituzionale – a differenza di altri - anche in una fase così prematura dell'*iter* procedurale, in ragione dell'autorevolezza del presentatore.

Il presente fascicolo contiene il testo del disegno di legge costituzionale con la relativa presentazione; una scheda di lettura del testo, in cui sono evidenziati i punti qualificanti della riforma; il testo a fronte delle norme costituzionali nella versione vigente e in quella proposta; una selezione ragionata della giurisprudenza costituzionale nel periodo di vigenza della riforma del Titolo V del 2001, in cui viene in rilievo il principio di unità declinato nelle sue diverse forme; scritti di dottrina - alcuni dei quali provenienti dal fascicolo de "Le Regioni" dedicato al decennale della riforma del Titolo V del 2001 - in cui appaiono trattati i temi del rapporto unità/autonomie e delle relative forme organizzative, dell'esigenza unitaria in vario modo configurata, degli strumenti e delle procedure unificanti; nonché commenti d'attualità al disegno di legge costituzionale, apparsi sui quotidiani o sulla stampa in rete.

La scheda di lettura del disegno di legge costituzionale è stata curata da Maria Fierro, che ha anche coordinato il lavoro. La selezione organizzata della giurisprudenza costituzionale è stata curata da Riccardo Nevola. Per la documentazione ha collaborato Manlio Fulgenzi.



DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri (MONTI)
di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione
e la semplificazione (PATRONI GRIFFI)

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 15 OTTOBRE 2012

Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni
costituzionali in materia di autonomia regionale

ONOREVOLI SENATORI. - Ad oltre un decennio dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, il Governo intende promuovere con il presente disegno di legge costituzionale un intervento migliorativo in relazione alle maggiori criticità emerse nel corso di questi anni dall'applicazione e dall'interpretazione delle disposizioni all'epoca introdotte.

I ristretti tempi che residuano sino al termine della legislatura sconsigliano la prospettiva di modifiche ampie e articolate, rendendo invece plausibile l'obiettivo di correzioni quantitativamente limitate e tuttavia significative dal punto di vista della loro incidenza sulla regolazione dei rapporti fra lo Stato e le regioni, incluse - almeno in parte - quelle a statuto speciale.

Il tempo trascorso dalla riforma del 2001 ha consentito un graduale e ormai definitivo assestamento degli effetti di quella revisione costituzionale, attraverso le prassi applicative ed interpretative sviluppate dallo Stato e dalle regioni, i contributi approfonditi della dottrina e, naturalmente, gli orientamenti progressivamente espressi e consolidati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha avuto modo di conformare - in sede di impugnazione in via principale delle leggi statali e regionali, come anche di conflitti di attribuzione intersoggettivi - indirizzi ermeneutici assai incisivi e sovente *praeter legem*, al fine di assicurare un assetto realisticamente equilibrato dei «nuovi» rapporti fra lo Stato e le regioni.

Sulla base di queste premesse, l'intervento riformatore si incentra sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costi-

tuzionale, la cui garanzia dinamica - ossia da assicurare nello svolgimento articolato dei poteri e delle competenze - grava come onere immanente sulla legislazione ordinaria dello Stato, trovando momenti di «emersione» in una formula di salvaguardia (e di chiusura del sistema) da inserire nel primo comma dell'articolo 117 della Costituzione ed in un rinnovato criterio di individuazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'ambito della competenza concorrente; momenti che qui si definiscono di «emersione» piuttosto che di «tipizzazione», proprio perché questi profili della legislazione dello Stato vengono colti nella prospettiva dello svolgersi continuo e progressivo della potestà legislativa quale funzione primaria di attuazione e garanzia della Costituzione, irriducibile a singoli atti o a strumenti od oggetti normativi delimitati (come dimostra l'elasticità dell'interpretazione data dalla giurisprudenza costituzionale al problematico concetto di «principi fondamentali» presente nella vigente disciplina della legislazione concorrente).

Il presente disegno di legge costituzionale tende altresì ad assicurare un esplicito fondamento nelle norme della Costituzione ad una regolazione delle potestà legislative ispirata ad una logica di complementarietà e di non conflittualità, attraverso: *a)* la parziale rivisitazione degli elenchi delle materie di legislazione esclusiva statale e di legislazione concorrente; *b)* la rinnovata configurazione del ruolo della legislazione dello Stato nell'area della potestà concorrente; *c)* l'esplicitazione dei limiti della legislazione regionale cosiddetta residuale rispetto alla legislazione statale esclusiva; *d)* l'attenuazione della rigidità

dei confini fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni.

Altro obiettivo importante, sempre in chiave di unitarietà giuridica ed economica dell'ordinamento nazionale, è rappresentato dall'individuazione del concorso al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica quale principio valido anche nei confronti dell'autonomia delle regioni a statuto speciale.

Il disegno di legge si occupa, infine, di alcuni aspetti procedurali riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali innanzi alla Corte costituzionale, in un'ottica di funzionalità rispetto ai rinnovati rapporti fra legge statale e legge regionale nel campo della legislazione concorrente, nonché di unitarietà dei meccanismi di impugnazione.

In modo più analitico, i contenuti del presente disegno di legge costituzionale possono essere enunciati come segue.

Con l'articolo 1 si interviene sull'articolo 116 della Costituzione per esplicitare che la peculiare autonomia assicurata dagli statuti speciali al Friuli Venezia Giulia, alla Sardegna, alla Sicilia, al Trentino-Alto Adige e alla Valle d'Aosta non sottrae queste Regioni all'obbligo di concorrere, con gli altri enti territoriali e con lo Stato, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello di Unione europea ed internazionale. Ciò al fine di consacrare il superamento di ogni possibile incertezza al riguardo, in sostanziale coerenza con gli orientamenti prevalenti della giurisprudenza costituzionale.

Con l'articolo 2, comma 1, si apportano varie modificazioni alle disposizioni dell'articolo 117 della Costituzione in tema di potestà legislativa.

Con la lettera *a)* si introduce nel primo comma dell'articolo 117 una formula di chiusura, in base alla quale spetta alla legge dello Stato, a prescindere dalla ripartizione delle competenze legislative con le regioni, il compito di assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Con le lettere *b)*, *c)*, *d)*, *e)* ed *f)* si amplia il vigente elenco delle materie di legislazione esclusiva dello Stato, di cui al secondo comma dell'articolo 117, attraverso:

- lo spostamento di talune materie dall'ambito della legislazione concorrente di cui all'articolo 117, terzo comma («armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «ordinamento della comunicazione»);

- l'ampliamento di materie già di legislazione esclusiva (da «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea» a «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea») con corrispondente soppressione di una materia di legislazione concorrente («rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni»);

- la configurazione di nuove materie di legislazione esclusiva («porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale»), con correlativa ridefinizione restrittiva di corrispondenti materie di legislazione concorrente (da «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» a «porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale», «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale»);

- l'inserimento in legislazione esclusiva di materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che tuttavia sono emerse in sede di contenzioso costituzionale come materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato («norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa», «disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche», «principi generali del-

l'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane»).

Con la lettera g) si sostituisce l'attuale terzo comma dell'articolo 117, concernente la legislazione concorrente, sia per aggiornare il catalogo delle relative materie sia per ridefinire il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale. In ordine al primo profilo si ha l'inserimento *ex novo* della materia del turismo, richiamata dall'ambito della competenza regionale residuale, oltre alle già sopra menzionate riconfigurazioni e soppressioni di materie, correlate con l'ampliamento della legislazione esclusiva dello Stato. Quanto al secondo aspetto, la relazione fra leggi statali e leggi regionali viene impostata in forma assolutamente innovativa, superando il riferimento alla mera statuzione, ad opera delle prime, dei «principi fondamentali» della materia ed individuando il ruolo della legislazione dello Stato in una prospettiva funzionale/teleologica, quella dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Tale prospettiva, pur richiamando lessicalmente la formula di chiusura contestualmente inserita nel primo comma dell'articolo 117, si differenzia da quest'ultima in quanto non esprime un titolo di legittimazione all'intervento del legislatore statale al di fuori dei criteri di ripartizione delle competenze, ma indica il nesso strumentale-finalistico in relazione al quale le norme della legislazione statale possono legittimamente porre in ciascuna materia di competenza concorrente una parte della disciplina legislativa, in chiave di prevalenza e di complementarietà rispetto alle norme regionali. In coerenza con questa impostazione, si prevede, inoltre, che la legge statale, che interviene in una materia di potestà concorrente, ove introduca una disciplina che renda necessario un coerente adeguamento da parte della legislazione regionale, possa stabilire un termine per tale adeguamento, che non potrà essere inferiore a centoventi giorni. Questo tipo di situazione può comportare, a sua volta, la necessità di un sindacato di costituzionalità

«differito», vale a dire un sindacato che abbia ad oggetto la legislazione regionale eventualmente rimasta non-adequata dopo la scadenza del predetto termine: esigenza alla quale fa fronte la modifica contestualmente apportata all'articolo 127 della Costituzione (v. *infra*).

Con la lettera h) si sancisce espressamente, in linea con gli approdi della giurisprudenza costituzionale, che la legislazione «residuale» delle regioni deve rispettare la legislazione statale concernente le materie affidate alla competenza esclusiva dello Stato. Ciò si riferisce ai casi di interferenza di competenze, nei quali la disciplina di materie di competenza regionale residuale venga a riguardare profili che attengono a materie di pertinenza della legislazione esclusiva statale.

Con la lettera i), in correlazione con la nuova configurazione della legislazione concorrente, l'attribuzione della potestà regolamentare allo Stato e alle Regioni viene formulata in maniera diversa da quella attuale, senza ripartizione per ambito di potestà legislativa ma in relazione all'esigenza di disciplinare l'attuazione delle rispettive leggi.

Il comma 2 dell'articolo 2 dispone l'abrogazione dell'articolo 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Tale abrogazione è resa opportuna dal fatto che attraverso la predetta disposizione è stato previsto lo spostamento della materia «armonizzazione dei bilanci pubblici» dal terzo al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione e che questa modifica dell'articolo 117 è compresa ed assorbita fra quelle che si dispongono con il presente disegno di legge costituzionale, il quale, ove approvato, entrerebbe però in vigore prima delle disposizioni della citata legge costituzionale n. 1 del 2012, la cui applicazione è differita all'esercizio finanziario relativo all'anno 2014.

L'articolo 3 reca disposizioni riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali.

Il comma 1 apporta un'integrazione all'articolo 127 della Costituzione, al fine di assicurare, come già sopra anticipato, la possibilità di impugnazione nei confronti di quelle leggi regionali che, a seguito della vana scadenza del termine fissato dalla legislazione statale per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente, risultino non più compatibili con la «nuova» disciplina statale e quindi eccedenti i limiti, di oggetto e/o di contenuto, propri della legislazione regionale. La situazione che può ipoteticamente configurarsi in caso di intervento in materia concorrente di una nuova disciplina legislativa statale risponde, invero, a queste alternative: *a)* la regione legifera adeguandosi; *b)* la regione legifera non adeguandosi in modo conforme alla legge statale; *c)* la regione non legifera pur scaduto il termine fissato dalla legge statale. Posta l'accezione lata che una giurisprudenza costituzionale ormai pluridecennale ha attribuito al concetto di «eccesso» dalla competenza della Regione, di cui al primo comma dell'articolo 127, le ipotesi *sub b)* e *sub c)* integrano casi di violazione della competenza regionale: nel primo caso la legge regionale potrebbe essere impugnata dal Governo già attualmente, con il vigente articolo 127, entro i sessanta giorni dalla sua pubblicazione; nel secondo caso, invece, l'impugnazione della legge regionale rimasta non adeguata sarebbe possibile soltanto grazie alla modifica che si intende introdurre con il presente disegno di legge costituzionale.

Il comma 2 uniforma la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella operante per le leggi di tutte le altre regioni, comprese quelle a statuto speciale, come già auspicato dalla Corte costituzionale (v. sentenza n. 314 del 21 ottobre 2003). La procedura attualmente vigente, basata sugli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, affida il potere di impu-

gnazione ad un organo non politico (il commissario dello Stato per la Regione siciliana) entro un termine molto ristretto (cinque giorni da quando tale organo riceve i disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale). Questa procedura era originariamente legata alla competenza dell'Alta Corte, prevista nel medesimo statuto speciale, e tuttavia la Corte costituzionale (sentenza n. 381 del 27 febbraio 1957) ritenne che, mentre le competenze dell'Alta Corte dovevano considerarsi necessariamente assorbite nell'unicità della giurisdizione costituzionale determinata dalla Costituzione repubblicana (sopravvenuta allo statuto speciale siciliano), la peculiare procedura di impugnazione poteva «sopravvivere» come una forma particolare di autonomia ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione. La peculiarità ed unicità del sistema di impugnazione delle leggi della Regione siciliana, ingiustificatamente discriminatoria, appare ormai meritevole di un definitivo superamento attraverso un intervento di legislazione costituzionale, anche perché tale sistema è stato ritenuto perdurante dalla Corte costituzionale ed è stato espressamente fatto salvo dal legislatore ordinario (con l'articolo 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131, che ha novellato l'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87) pur dopo il passaggio, determinato dalla modifica dell'articolo 127 della Costituzione attuata con la citata legge costituzionale n. 3 del 2001, al sistema generale di impugnazione delle leggi regionali posteriormente alla loro promulgazione; sistema che, sulla base della clausola di «maggior favore» posta dall'articolo 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001, la Corte costituzionale ha ritenuto applicabile anche alle regioni a statuto speciale (tranne la Sicilia) perché più favorevole rispetto al sistema di impugnazione preventiva tuttora formalmente previsto dagli statuti speciali medesimi (tranne quello siciliano). Quanto alla Sicilia, invece, la Corte, con la citata sentenza n. 314 del 2003, ha ritenuto che il sistema di impugnazione delle leggi regionali delineato

nel suo statuto speciale, data la sua «eccentricità», non può essere concretamente comparato con quello di cui all'articolo 127 della Costituzione, con la conseguenza che quest'ultimo non può essere sostituito al primo in via interpretativa ad opera della Corte medesima.

Ai fini anzidetti l'articolo 3, oltre a disporre l'abrogazione dei due citati articoli dello statuto speciale della Regione siciliana (comma 2) e la modifica dell'articolo 31 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (comma 3), nella parte in cui sopprime il riferimento

che fa salvo il sistema di impugnazione previsto dalle predette disposizioni statutarie, pone una disciplina transitoria (comma 4), per non creare «vuoti» di controllo di costituzionalità nel passaggio dal peculiare sistema attualmente vigente a quello di carattere ordinario e generale, rispondente alle previsioni dell'articolo 127 della Costituzione.

Non viene redatta relazione tecnica in quanto dal presente disegno di legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

(Modifica in tema di regioni a statuto speciale)

1. All'articolo 116, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «adottati con legge costituzionale» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «; in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali».

Art. 2.

(Modifiche in tema di potestà legislativa delle regioni a statuto ordinario)

1. All'articolo 117 della Costituzione sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al primo comma, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: «Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.»;

b) al secondo comma, lettera *a)*, le parole: «politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea;» sono sostituite dalle seguenti: «politica estera e rapporti internazionali della Repubblica; rapporti della Repubblica con l'Unione europea;»;

c) al secondo comma, la lettera *e)* è sostituita dalla seguente:

«*e)* moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica

e del sistema tributario; perequazione delle risorse finanziarie;»;

d) al secondo comma, lettera g), sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: «norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche;»;

e) al secondo comma, lettera p), dopo le parole: «legislazione elettorale, organi di governo» sono inserite le seguenti: «, principi generali dell'ordinamento»;

f) al secondo comma, dopo la lettera s), sono aggiunte, in fine, le seguenti:

«s-bis) porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;

s-ter) ordinamento della comunicazione;

s-quater) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale.»;

g) il terzo comma è sostituito dal seguente:

«Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: commercio con l'estero; turismo; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale; previdenza complementare e integrativa; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel

rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.»;

h) il quarto comma è sostituito dal seguente:

«Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.»;

i) al sesto comma i primi due periodi sono sostituiti dal seguente: «La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza.»;

2. L'articolo 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, è abrogato.

Art. 3.

(Modifiche in tema di impugnazione delle leggi regionali)

1. All'articolo 127, primo comma, della Costituzione, dopo le parole: «entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione» sono aggiunte, in fine, le seguenti: «o dall'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'articolo 117».

2. Gli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sono abrogati.

3. All'articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: «Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana,» sono soppresse.

4. Per l'impugnazione da parte dello Stato o di un'altra Regione delle leggi della Re-

gione siciliana approvate dall'Assemblea regionale in data successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, si applica la disciplina posta dall'articolo 127 della Costituzione come modificato dalla presente legge costituzionale. Restano procedibili innanzi alla Corte costituzionale le impugnazioni proposte dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nei confronti dei disegni di legge approvati dall'Assemblea regionale sino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.

SCHEDA DI LETTURA DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Il disegno di legge costituzionale A.S. n. 3520, concernente disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale, propone modifiche agli artt. 116, 117 e 127 della Costituzione; l'abrogazione dell'art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; l'abrogazione degli artt. 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana; la modifica dell'art. 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87.

Il disegno di legge costituzionale si propone, secondo le intenzioni dichiarate dal presentatore, il Presidente del Consiglio dei ministri, sen. Mario Monti, di apportare alcune correzioni alla riforma del Titolo V attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

La presente scheda di lettura evidenzia per temi i contenuti della novella.

I - L'UNITÀ ECONOMICA E GIURIDICA DELLA REPUBBLICA

Il principio cardine intorno al quale ruota la attuale proposta di riforma è – per usare le parole del proponente - il “principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore supremo dell'ordinamento costituzionale”.

Detto principio è attuato prevalentemente attraverso le seguenti novità:

- L'introduzione di una formula di salvaguardia e di chiusura del sistema

Alla fine del primo comma dell'art. 117, è introdotta la seguente formula: “*Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica*”.

Il principio nella sua formulazione riecheggia “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica” quale fondamento del potere sostitutivo del Governo di cui all'art. 120, secondo comma.

La collocazione di tale enunciato alla fine del primo comma dell'art. 117, potrebbe significare che esso è operante anche per le autonomie speciali, oltreché per quelle ordinarie.

D'altra parte, in senso contrario potrebbe militare la circostanza che per le autonomie speciali, con preciso riguardo all'autonomia finanziaria, è stato espressamente introdotto lo specifico vincolo dell'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali (v. *sub* II, art. 116).

Da sciogliere è l'enunciato che attribuisce alle leggi dello Stato la garanzia dei diritti costituzionali. Esso sembrerebbe alludere a interessi/valori per i quali l'istanza unitaria escluderebbe la possibilità di una disciplina regionale differenziata.

- La funzione unificante della legge statale nella legislazione concorrente

L'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 - recitante: “*Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*” – è sostituito dalla seguente formulazione: “*Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale.*”

La funzione unificante attribuita alla legislazione dello Stato nell'ambito della competenza concorrente sembra, rispetto al concetto dei “principi fondamentali” di cui alla vigente formulazione, maggiormente dinamica e stringente.

Di forte rilievo, in questa direzione, è anche la possibilità che lo Stato possa prevedere un termine per l'adeguamento della legislazione regionale. Sul punto, aspetti problematici potrebbero presentarsi in relazione alle condizioni che legittimano lo Stato a porre il termine in questione, e in relazione alle modalità con cui lo Stato potrebbe rimediare ad una eventuale inadempienza : viene in rilievo la possibilità di introdurre norme suppletive cedevoli, mentre sembrerebbe più opinabile, anche nel nuovo assetto, un intervento di tipo sostitutivo.

Sui profili legati alla introduzione del termine per l'adeguamento e alla proposizione in via principale della questione di legittimità costituzionale, si veda *sub V*.

- La funzione unificante della legge statale nella legislazione esclusiva

Il quarto comma dell'art. 117, così formulato: "*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*" è sostituito dal seguente "*Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma*".

La nuova formula – che si riferisce alle materie che non sono di competenza esclusiva né di competenza concorrente - sembra superare il concetto di legislazione residuale, e soprattutto, assoggetta la legislazione regionale al limite espresso del rispetto della legislazione dello Stato nelle materie di competenza esclusiva.

Viene in tal modo circoscritta la potestà regionale, che nel regime oggi vigente, in assenza di vincoli e limiti espressi, può fruire di spazi di autonomia molto ampi, recuperabili solo se e in quanto la Corte ritenga, in concreto, di applicare un criterio unificante, quale la prevalenza o l'attrazione in sussidiarietà.

La presenza di un vincolo espresso pone, inoltre, l'esigenza di chiarire la differenza tra competenza concorrente (da esercitarsi nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica) e competenza residuale (da esercitarsi nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma).

II - IL RAFFORZAMENTO DEL RUOLO DELLO STATO NELLA REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI DI FINANZA PUBBLICA

- La materia "*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*" è spostata dalla legislazione concorrente a quella esclusiva, trovando collocazione sotto la lett. e) del secondo comma dell'art. 117.

- Alla fine del primo comma dell'art. 116, dedicato alle autonomie speciali, è aggiunto il seguente enunciato: "*in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali*".

Il vincolo finanziario sembrerebbe più stringente per le Regioni ordinarie, mentre per le Regioni speciali le norme statali parrebbero vincolanti in quanto espressione di vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. È, ulteriormente, da valutare quale possa essere la portata della clausola di salvaguardia e chiusura di cui al nuovo primo comma dell'art. 117 in relazione alle autonomie speciali.

- È abrogato l'art. 3 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (art. 2, comma 2, del disegno di legge costituzionale). Detta disposizione prevedeva il passaggio della sola materia "*armonizzazione dei bilanci pubblici*" dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva a decorrere dall'esercizio finanziario 2014. Con la presente proposta di riforma costituzionale vi è dunque l'anticipazione di tale passaggio e l'estensione anche alla materia "*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*".

III - LE ALTRE MODIFICHE AL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE NEL SEGNO DEL RAFFORZAMENTO DEL CENTRO E DELLA RIDUZIONE DELLA CONFLITTUALITÀ

- Art. 117, secondo comma

- - lett. a) le parole “*politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l’Unione europea*” sono sostituite dalle parole “*politica estera e rapporti internazionali della Repubblica ; rapporti della Repubblica con l’Unione europea*”.

Dunque, nei rapporti esterni, si rafforza il ruolo dello Stato rispetto agli altri enti che, ai sensi dell’art. 114 Cost., costituiscono la Repubblica. La nuova formulazione assorbe anche la competenza concorrente “*rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni*” che scompare dal relativo elenco.

- - lett. g) sono aggiunte le nuove materie esclusive “*norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa*” e “*disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*”.

- - lett. p) è aggiunta la nuova materia esclusiva “*principi generali dell’ordinamento*” di Comuni, Province e Città metropolitane.

- - lett. s-bis) compare la nuova materia esclusiva “*porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione*”.

Nella riforma del 2001, le materie “*porti e aeroporti civili*” e “*grandi reti di trasporto e di navigazione*” erano inserite fra quelle di competenza concorrente.

Tuttavia, anche nella presente proposta di riforma costituzionale permane una sfera di competenza regionale in queste materie, attraverso l’iscrizione alla competenza concorrente della nuova “*porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale*”.

- - lett. s-ter) la “*materia*” “*ordinamento della comunicazione*”, già inclusa nell’elenco delle materie concorrenti, diventa di competenza esclusiva statale.

- - lett. s-quater) la materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*”, già iscritta tra le materie di competenza concorrente, si sdoppia in “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia di interesse non esclusivamente regionale*” di pertinenza esclusiva statale, e “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia di interesse esclusivamente regionale*” che resta di competenza concorrente.

- Art. 117, terzo comma

- - scompare dall’elenco delle materie concorrenti la materia “*rapporti internazionali e con l’Unione europea delle Regioni*”. Questa novità va letta in connessione con la modifica introdotta all’art. 117, secondo comma, lett. a).

- - appare fra le materie concorrenti quella del “*turismo*”, già riconosciuta nel sistema del 2001 fra le materie di competenza residuale.

- - scompaiono dall’elenco le materie “*porti e aeroporti civili*” e “*grandi reti di trasporto e di navigazione*” e vi compare “*porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale*” (v. *supra*, s-bis).

- - scompare dall’elenco la materia “*ordinamento della comunicazione*” (v. *supra*, lett. s-ter).

- - scompare dall’elenco la materia “*produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia*” e vi compare “*produzione, trasporto e distribuzione dell’energia, di interesse esclusivamente regionale*” (v. *supra*, lett. s-quater).

- - scompare dall’elenco la materia “*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” che diventa di competenza statale esclusiva (v. *sub II*)

IV – LA POTESTÀ REGOLAMENTARE

I primi due periodi del sesto comma dell'art. 117 vigente, che recitano: “*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia.*” sono sostituiti dal seguente testo: “*La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l’attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza*”.

Si introduce il parallelismo tra funzione legislativa e funzione regolamentare.

Problemi potrebbero porsi per le materie concorrenti, in cui il potere regolamentare statale potrebbe interferire o comprimere la potestà legislativa regionale.

V - L'IMPUGNAZIONE DELLE LEGGI REGIONALI

Regime generale

Il primo comma dell'art. 127, che recita: “*Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione*” è integrato con le parole: “*o dall’inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell’articolo 117*”.

La novità è rappresentata dal decorso di un nuovo termine di impugnazione in relazione alla disciplina di adeguamento.

Nel caso in cui la Regione adottasse la richiesta disciplina di adeguamento, i problemi potrebbero manifestarsi in relazione all’osservanza del termine, al merito dell’adeguamento, agli interventi possibili della Corte. Invece, nel caso di inerzia del legislatore regionale, si porrebbe il problema di individuare l’oggetto stesso del giudizio di legittimità costituzionale, con profili differenti a seconda che preesista una disciplina regionale pertinente ovvero non vi sia alcuna disciplina, e del tipo di intervento che potrebbe essere richiesto alla Corte dal Governo ricorrente. Si veda anche *sub I*.

Regime speciale per la Regione siciliana

- Viene uniformata la procedura di impugnazione delle leggi regionali siciliane a quella operante per le leggi di tutte le altre regioni, comprese quelle a statuto speciale, attraverso le disposizioni contenute nei commi di seguito indicati dell'art. 3 del disegno di legge costituzionale:

“2. Gli articoli 28 e 29 dello statuto della Regione siciliana, di cui al regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale dalla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, sono abrogati.

3. All’articolo 31, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, le parole: “*Ferma restando la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana*”, sono soppresse.

4. Per l’impugnazione da parte dello Stato o di un’altra Regione delle leggi della Regione siciliana approvate dall’Assemblea regionale in data successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, si applica la disciplina posta dall’art. 127 della Costituzione come modificato dalla presente legge costituzionale. Restano procedibili innanzi alla Corte costituzionale le impugnazioni proposte dal Commissario dello Stato per la Regione siciliana nei confronti dei disegni di legge approvati dall’Assemblea regionale sino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale.”

**TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE
E NELLA VERSIONE PROPOSTA**

Testo vigente	Testo Proposto
Art. 116	Art. 116
<p>Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale.</p>	<p>Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale; in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali.</p>
<p>La Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.</p>	
<p>Ulteriori forme e condizioni particolari da autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere <i>l</i>), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, <i>n</i>) e <i>s</i>), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principî di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.</p>	
Art. 117	Art. 117
<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.</p>	<p>La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.</p>
<p>Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:</p>	

**TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE
E NELLA VERSIONE PROPOSTA**

Testo vigente	Testo Proposto
a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;	a) politica estera e rapporti internazionali della Repubblica ; rapporti della Repubblica con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
b) immigrazione;	
c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;	
d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;	
e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;	e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ; perequazione delle risorse finanziarie;
f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; <i>referendum</i> statali; elezione del Parlamento europeo;	
g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;	g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali; norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa; disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche ;
h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;	
i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;	
l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;	
m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;	
n) norme generali sull'istruzione;	
o) previdenza sociale;	
p) legislazione elettorale, organi di governo e	p) legislazione elettorale, organi di governo,

TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE E NELLA VERSIONE PROPOSTA

Testo vigente	Testo Proposto
funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;	principi generali dell'ordinamento e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;	
r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;	
s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.	
	s-bis) porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale, grandi reti di trasporto e di navigazione;
	s-ter) ordinamento della comunicazione
	s-quater) produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse non esclusivamente regionale.
Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di	Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...); commercio con l'estero; turismo ; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; (...); (...); (...); (...); porti lacuali e fluviali, porti marittimi e aeroporti civili di interesse regionale; produzione, trasporto e distribuzione dell'energia, di interesse esclusivamente regionale ; previdenza complementare e integrativa; (...); valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel

**TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE
E NELLA VERSIONE PROPOSTA**

Testo vigente	Testo Proposto
<p>legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta di disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento alla legislazione regionale.</p>
<p>Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.</p>	<p>Nelle materie non attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato o alla legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma.</p>
<p>Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza.</p>	
<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>	<p>La potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.</p>
<p>Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive.</p>	
<p>La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.</p>	
<p>Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le</p>	

**TESTO A FRONTE DELLE NORME COSTITUZIONALI NELLA VERSIONE VIGENTE
E NELLA VERSIONE PROPOSTA**

Testo vigente	Testo Proposto
forme disciplinati da leggi dello Stato.	
Art. 127	Art. 127
<p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione.</p>	<p>Il Governo, quando ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione o dall'inutile decorso del termine fissato ai sensi del secondo periodo del terzo comma dell'articolo 117.</p>
<p>La Regione, quando ritenga che una legge o un atto avente valore di legge dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge.</p>	



federalismi.it

Rivista di diritto pubblico italiano,
comunitario e comparato

STATO SENZA AUTONOMIE E REGIONI SENZA REGIONALISMO

di

Enzo Balboni

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università cattolica di Milano)*

e

Massimo Carli

*(Professore incaricato di Diritto costituzionale e diritto regionale
Università cattolica di Milano)*

7 novembre 2012

1. Chi scrive di regioni, autonomie, federalismi in queste settimane di pieno autunno 2012 patisce fortemente la contingenza immediata e si percepisce come chi, travolto da una piena tanto improvvisa quanto devastante, annaspa in un mare di fango, di detriti e di sporcizia.

I clamorosi casi di mala gestione, ma anche di vera e propria corruzione, venuti alla ribalta di recente in due regioni capofila dell'assetto istituzionale italiano, Lazio e Lombardia, uniti al crollo dell'affluenza alle urne in Sicilia, non sono purtroppo fatti isolati né folkloristici, ma attestano quantomeno una qualità di amministrazione pessima – sia come attività che come controlli – e ciò rischia di travolgere l'idea stessa di autonomia regionale e locale.

È quasi irreparabile lo sfregio che le squallide gesta di non pochi “servitori” dell'istituzione hanno inferto all'immagine e alla sostanza di quella che fu l'idea di Sturzo e di Ambrosini, dei Costituenti, di una non piccola parte della dottrina autonomistica: Carlo Esposito, Temistocle Martines, Livio Paladin, Feliciano Benvenuti, Giorgio Berti, Umberto

Pototschnig, Giorgio Pastori e Umberto Allegretti – per fare i primi nomi che vengono alla memoria e alla penna.

Per misurare la distanza dell'oggi opaco rispetto ad un ieri luminoso, quantomeno sul piano ideale, basterà ricordare la solenne disposizione normativa ed ideologica, – perché costitutiva di un certo tipo di legame sociale – relativa al “riconoscimento” dell'autonomia locale. Non per caso né per accidente essa venne trasposta, consapevolmente e per espressa volontà politica, in posizione eminente, all'art. 5 della Costituzione, così inserendola tra i principi fondamentali dell'ordinamento repubblicano, essendosi ritenuto non solo che fosse più consona, ma necessaria una sua collocazione accanto ai principi costituzionali che potremmo definire supremi: democratico, personalista-comunitario, di eguaglianza e di *favor* per il lavoro e la piena occupazione.

Tuttavia, non solo le male gesta di non pochi eletti nei consigli regionali – in ciò coadiuvati da una burocrazia senza meriti – ma anche lo stesso Governo dello Stato (e si capirà fra poco perché lo battezziamo così) si è dato da fare, in questo lasso di tempo e, paradossalmente con lo scopo di troncane gli eccessi di discrezionalità irresponsabile conseguenti all'autonomia regionale, ha confezionato non solo svariati decreti legge, ma addirittura un disegno di legge costituzionale (Atto Senato n. 3520, XVI Legislatura, presentato il 15 ottobre 2012) che si segnala per la vistosa virata in senso centralistico, tutta all'insegna del concetto: non possiamo fidarci di queste regioni.

C'è una spia lessicale e grafica che illustra, meglio di un trattato, questo stato d'animo accentratore e statalista: la relazione governativa al disegno di legge costituzionale, quando evoca lo Stato e il Governo utilizza sempre la lettera maiuscola, ed invece quando deve parlare delle regioni preferisce la minuscola.

È lo stesso disegno di legge costituzionale che si dichiara consapevole dei tempi ristretti (ormai meno di 4 mesi, nell'ipotesi più favorevole) che mancano allo scioglimento delle Camere che precederà le nuove elezioni e pertanto si accontenta di correzioni quantitativamente limitate, tuttavia non solo significative, ma emblematiche di un orientamento affatto diverso, perché estraneo ad una veridica cultura autonomistica, considerata ormai un orpello ideologico del passato di cui liberarsi al più presto.

Prima di esaminare con qualche dettaglio la materia del ddlc sarà lecito, però, anticipare che le contingenze parlamentari – là dove problemi di spessore assai maggiore, dall'approvazione urgente della legge di stabilità, alla nuova legge elettorale, alla conversione a getto continuo di svariati decreti legge in scadenza, reclamano l'ormai scarsa attenzione di deputati e senatori

in caccia della loro rielezione – non promettono nulla di favorevole a chi credesse veramente (ma ce ne sono?) alla bontà delle misure progettate.

Solo un soprassalto consensuale di ampia portata verso un testo condiviso e che non apparisse solo obbligato dalle dure necessità dell'economia, rafforzate anche in questo caso dal mantra di una cogente richiesta dell'Europa, potrebbe operare il miracolo (? !) di una doppia approvazione liscia e veloce. Ma, francamente, non pare necessario invocare l'aiuto del cielo per la navigazione di una barchetta che si è buttata un po' velleitariamente in un mare burrascoso e che, verosimilmente, farà la fine del ddlcost. Amato, di riforma del Titolo V, varato senza troppa convinzione nel corso della XIII legislatura.

Rispetto a quel tempo la situazione delle autonomie – la loro consistenza ideale, istituzionale e soprattutto culturale – è mutata in peggio, e di molto.

Ragionando per un momento *für ewig*, sciolti dalle costrizioni della pesante contingenza, vorremmo stilare un referto su una materia che ormai è già protesa in direzione avversa all'autonomismo: in attesa soltanto di una sanzione formale. La sostanza, infatti, è già tornata al di qua della motivazione e della speranza che si era inteso immettere in Costituzione, sulla base del dimenticato, ma fondamentale, o.d.g. Dossetti sull'autonomia delle comunità intermedie che progressivamente, dal basso, costruiscono e costituiscono la Repubblica, dando slancio e struttura al personalismo comunitario.

Siamo andati, a colpo sicuro, a cercare una citazione di Mortati dell'epoca, che potesse essere utile. Senza fatica è emersa la seguente, nell'aureo libretto preparato a commento della Costituzione di Weimar, pubblicato nell'aprile del 1946 allo scopo di “illuminare le menti e sostenere i cuori” dei costituenti (come dirà limpidamente anche Croce in Assemblea). Riferendosi alle debolezze che avevano propiziato la caduta della Repubblica di Weimar, il grande costituzionalista calabrese le rinveniva nella «assenza di una democratizzazione sostanziale dei corpi intermedi, di una effettiva utilizzazione di questi e di una loro coordinazione, oltreché nei rapporti reciproci, in quelli con lo Stato» (cfr. C. Mortati, *La Costituzione di Weimar*, Sansoni ed. 1946, p. 77).

Certamente l'elezione degli organi di governo della Regione c'è stata, a partire dal 1970, ma da quale anno si può parlare per loro di una “democratizzazione sostanziale”?

Piegando la testa si dovrà, allora, dare atto dell'estraneità del popolo italiano rispetto ad una vera ed esigente cultura dell'autogoverno e della *self administration*. Visto da qui Carlo Cattaneo pare proprio uno svizzero. Con un senso di malinconia, inoltre, si dovrà ancora una volta dar ragione ad uno studioso e fautore delle autonomie bene intese, Giorgio Pastori, che già nel 1980 aveva parlato di “Regioni senza regionalismo”. In tal modo l'istituzione

regionale che, insieme alla Corte costituzionale, costituiva la novità forte della Costituzione repubblicana, si è palesata non all'altezza delle speranze che vi erano state riposte.

Ciò premesso, passiamo ad un esame più interno alle disposizioni che si vorrebbero novellare.

2. Già nell'Editoriale del precedente numero di questa rivista si è messo in luce come il disegno di legge sposti una critica distruttiva nei confronti delle Regioni. Osserviamo adesso un po' più da vicino i contenuti.

Il cuore della proposta sta nell'art. 2. Ed infatti l'art. 1 si limita a prevedere che le Regioni speciali assicurino l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali. Si tratta della esplicita previsione di un vincolo già esistente in forza dell'art. 117, primo comma, Cost. che impone alle leggi regionali il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali: ed il Ministro Patroni Griffi, nella seduta pomeridiana in Commissione del 24 ottobre scorso, ha dichiarato la disponibilità del Governo a una riconsiderazione del cit. articolo. L'art. 3, per parte sua, oltre ad una modifica conseguente alla nuova configurazione della potestà legislativa concorrente, su cui ritorneremo, si limita a prevedere modifiche in tema di impugnazione delle leggi regionali, estendendo alla Sicilia il controllo successivo previsto per tutte le altre Regioni. Fin qui si tratta di ritocchi ragionevoli.

Le modifiche che contano sono dunque contenute nell'art. 2 il quale, oltre a correggere il riparto delle materie fra Stato e Regioni, riducendo, con qualche sbrigativo eccesso, le competenze regionali, prevede: 1) la c.d. clausola di supremazia; 2) l'ampliamento della competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali; 3) una nuova definizione della potestà legislativa concorrente; 4) una nuova disciplina del potere regolamentare.

3. La clausola di supremazia suona così: "le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica". A parte il fatto – che non ci pare banale – che anche le leggi regionali assicurano i diritti costituzionali, perché l'eguaglianza sostanziale è compito della Repubblica e non del solo Stato, il Ministro Patroni Griffi l'ha giustificata, sempre nella cit. seduta del 24 ottobre, ricordando che la stessa Commissione affari costituzionali si è già pronunciata favorevolmente in altra occasione. E nel ricercare tale precedente, ci siamo imbattuti negli atti dell'Indagine conoscitiva sui diversi aspetti del Titolo V svolta, nella precedente legislatura, dalle due Commissioni Affari costituzionali di Camera e Senato, conclusasi nel febbraio 2007, in cui i due presidenti delle Commissioni

parlamentari, aprendo l'11 dicembre 2006 la consultazione degli esperti (più di 40), così riassumevano le conclusioni risultanti dalla consultazione della società civile, comprese Confindustria e organizzazioni sindacali e professionali (tutte queste sono componenti della Repubblica, se rettamente intesa):

- in prospettiva, riforma del bicameralismo; e intanto necessità di rafforzare organi e procedure di raccordo, magari con l'attuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n.3/2001, come soluzione transitoria e sperimentale;
- riforme costituzionali limitate, non rimettendo in discussione il quadro d'insieme.

Dette conclusioni hanno ricevuto un larghissimo, quasi unanime, consenso da parte degli esperti. E anche ANCI ed UPI, nel loro parere del 25 ottobre sul disegno di legge costituzionale, hanno lamentato l'assenza di una sede politica di composizione degli interessi rappresentati dai livelli di governo che compongono la Repubblica.

Conclusione: la clausola di supremazia, senz'altro necessaria (anche se pare eccessivo prevederla per tutte le materie di competenza regionale), si risolve inevitabilmente, se non accompagnata dalla possibilità di confronto in sede parlamentare delle ragioni dell'unitarietà e di quelle della differenziazione, in una generalizzata e acritica prevalenza delle esigenze del centro, con l'unico risultato di mortificare le autonomie.

4. L'ampliamento della competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali è perseguito, dal disegno di legge, mediante la previsione della nuova competenza dello Stato in materia di "principi generali dell'ordinamento" degli enti locali. Come già rilevato in altra sede (cfr. www.lavoce.info del 30 ottobre), si tratta di una formula polisenso, che mostra di ignorare che non è possibile regolare dal centro, con un'unica disciplina, i più di ottomila Comuni, che necessitano invece di normative regionali differenziate fra di loro, perché i Comuni, in Italia, hanno storia, peso e prassi diverse. Eppure tale previsione ha avuto il consenso di ANCI e UPI nel cit. parere, conseguenza dell'avversione degli enti locali nei confronti delle Regioni, viste come padroni più invadenti del Ministero dell'Interno.

La potestà legislativa concorrente, con il nuovo disegno di legge, non sarebbe più limitata dai principi fondamentali della materia, ma dai profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabiliti dalle leggi dello Stato, le quali potranno anche fissare un termine per l'adeguamento della legislazione regionale e giocare a ruota libera con il concetto di efficienza.

La relazione si sofferma diffusamente su tale nuova previsione che individuerrebbe il ruolo della legislazione dello Stato in una prospettiva funzionale/teleologica, quella dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, che non esprimerebbe un titolo dell'intervento del legislatore statale al di fuori dei criteri di ripartizione delle competenze. Essa indicherebbe, invece, il nesso strumentale-finalistico in relazione al quale le norme della legislazione statale possono porre una parte della disciplina legislativa, in chiave di prevalenza e complementarietà rispetto alle norme regionali. Non è questa la sede per scendere nel merito, ma una nuova configurazione della potestà normativa concorrente che, invece, altrove viene abolita o sottoposta alla regola della prevalenza della "*lex posterior*", rientra certamente fra quelle modifiche ampie e articolate che il disegno di legge dice, nella relazione, di non voler considerare per adesso, e che, ancora, senza una sede di confronto politico - parlamentare fra Stato ed autonomie, porterebbe, inevitabilmente, a sacrificare le esigenze di quest'ultime.

Altra modifica di sistema è quella relativa alla disciplina del potere regolamentare che oggi spetta alle Regioni nelle materie di competenza residuale e concorrente e allo Stato nelle materie di sua competenza esclusiva e che invece, con il disegno di legge, passerebbe allo Stato e alle Regioni per l'attuazione delle proprie leggi nelle materie di rispettiva competenza. Sono note le anomalie della situazione attuale quando lo Stato, per superare il divieto di sue norme regolamentari nelle materie concorrenti, emana non meglio precisati "atti di natura non regolamentare", così denominati per usufruire di un procedimento di approvazione interno alleggerito rispetto alla necessità di munirsi del parere del Consiglio di Stato. Ma, anche in questo caso, non si tratta di una modifica largamente condivisa perché, come evidenziato in dottrina, da essa derivano molteplici conseguenze, anche sul sistema delle fonti, ponendosi il problema se, con la nuova formulazione, siano ancora legittimi regolamenti diversi da quelli di attuazione delle leggi.

5. Ma, ci domandiamo, perché mai un Governo tecnico, che non ha elettori da assecondare, intraprende un'iniziativa legislativa che, oltre ad alcuni opportuni correttivi nella ripartizione delle competenze legislative di Stato e Regioni, contiene anche nuove norme che privilegiano il centro rispetto alla periferia, la uniformità invece della differenziazione, ignorando le conclusioni largamente condivise dell'indagine conoscitiva?

L'Italia ha ratificato la convenzione europea relativa alla Carta europea dell'autonomia locale (L. 439/1989) secondo la quale, come si legge nel preambolo, è a livello locale che può realizzarsi il diritto dei cittadini a partecipare alla gestione degli affari pubblici e,

soprattutto, la difesa e il rafforzamento dell'autonomia locale nei vari paesi europei rappresenta un importante contributo all'edificazione di un' Europa fondata sui principi della democrazia e del decentramento del potere. Qualcuno dirà che si tratta di principi vecchi che hanno fatto il loro tempo e che pertanto, in nome dell'efficienza, vanno sostituiti con un nuovo rafforzamento del centro che porti con sé normative statali uguali per tutti anche in contesti diversi, e che dunque la uniformità deve (quasi) sempre prevalere sulla differenziazione. Ma così si dimentica quel che la storia ha dimostrato e cioè che i due poli, cioè uniformità e differenziazione, sono entrambi forti o entrambi deboli. L'equilibrio a suo tempo maturato nel testo costituzionale attende ancora di essere messo alla prova, ma seriamente.

Ma sono questi i tecnici del Governo tecnico?

di Roberto Bin
(26 ottobre 2012)

Premetto che non ho proprio nulla contro il "Governo tecnico". Può capitare che il sistema politico entri in un periodo di stallo e che sia necessario garantire al Paese un Governo; e può essere benissimo che affidare provvisoriamente il potere esecutivo a dei tecnici, posti fuori del sistema dei partiti, sia la soluzione migliore: soprattutto se bisogna prendere misure poco popolari di cui i partiti non possono o non vogliono assumersi il peso. Non è una novità in Italia, dove anzi alcuni Governi tecnici (il Governo Ciampi, per esempio) si ricordano con gratitudine. Per cui anche il Governo Monti l'ho salutato con rispetto e fiducia, attendendomi finalmente un'azione di governo che fosse diretta ai problemi reali e fosse ispirata a competenza ed equilibrio, qualità da troppo tempo smarrite in Italia.

Ora però, ad un anno di distanza, è lecito chiedersi se i sintomi di discontinuità rispetto ad un passato - davvero assai infelice - vi siano o meno; se un sistema di potere che teneva il Paese prigioniero di un modo di far politica dominato da incompetenza e dall'influenza penetrante delle lobby sia davvero finito; se i "tecnici" chiamati a governare facciano veramente della loro competenza tecnica il vessillo sotto cui marciare. E la risposta non mi sembra sempre positiva.

Sia chiaro, non voglio arrogarmi competenze che non ho e sparare giudizi a tutto campo. Vi sono ministri che "funzionano" molto bene, mi pare, e qualche risultato mi sembra sia arrivato e abbia ricevuto un notevole apprezzamento. Mi limito a guardare alle cose che conosco meglio, essenzialmente ai problemi istituzionali e, in particolare, ai rapporti tra Stato, Regioni e autonomie locali. Sotto questo profilo, detta in tutta sincerità, il Governo "tecnico" non segna alcuna discontinuità da un passato davvero assai oscuro: e se qualche cambiamento c'è, esso non è affatto positivo. Non è cambiato l'atteggiamento, la filosofia di fondo, la evidente noncuranza di chi scrive le norme, la voluta indifferenza (o la colpevole ignoranza) nei confronti dei principi costituzionali. E non è neppure cambiata la logica di potere.

Due episodi bastano a giustificare questo giudizio negativo. Il primo riguarda il decreto-legge di riordino delle Province, il secondo il più recente decreto-legge 174/2012 sulla finanza e il funzionamento degli enti territoriali. Cosa li accomuna e suscita questa mia reazione censoria?

Innanzitutto di essere entrambi decreti-legge. Il riordino delle Province è disposto da un articolo (art. 17) del decreto-legge 95/2012 (ormai già convertito in legge), che s'intitola *Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini* (la legge di conversione ha aggiunto "nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario"). Siccome – ci dice la legge 400/1988 – "i decreti devono contenere misure di immediata applicazione e il loro contenuto deve essere specifico, omogeneo e corrispondente al titolo", dovremmo arguire che le norme – oltre ad essere immediatamente applicabili – devono avere un impatto importante sul contenimento della spesa pubblica. Però il lungo processo di revisione si preannuncia – almeno nell'immediato, che è la dimensione temporale che deve avere presente il decreto d'urgenza - fonte di costi, non di risparmio (su questo punto rinvio al mio [*Ricchi solo d'idee sbagliate: i costi dell'antipolitica*](#), qui pubblicato in precedenza): costi, oltretutto, privi di copertura finanziaria. L'art. 24.2 ci dice che "I risparmi di spesa derivanti dall'applicazione delle misure del presente decreto, non utilizzati per la copertura dello stesso, sono destinati al miglioramento dei saldi di finanza pubblica": ma i costi del riassetto delle

province sono immediati (costi di trasloco, di modifica delle intestazioni di targhe, buste, siti ecc.), i risparmi invece eventuali, incerti e futuri (verrà "esodato" qualcuno dei dipendenti provinciali? si risparmierà anche sul numero dei prefetti, questori, comandi dei carabinieri ecc.?). Può essere che i tecnici della *spending review* non si preoccupino delle conseguenze finanziarie dei loro atti?

Evidentemente no, e neppure solo di questo. Il decreto più recente (174/2012) introduce una serie di norme che avranno (*rectius*, dovrebbero aver già avuto, essendo entrato in vigore subito - l'11 ottobre - come è proprio dei decreti-legge) un impatto gravosissimo sulle amministrazioni regionali: alle quali è imposto di trasmettere alla Corte dei conti regionale una mole impressionante di atti – per altro non compiutamente definiti (quanti e quali sono "gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale"? oppure "gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea"? od ancora "gli atti di programmazione e pianificazione regionali"?). Nulla si dice neppure di come debbano essere trasmessi: certo non in formato cartaceo, ci mancherebbe; ma in quale formato e su quale supporto elettronico? Bisogna che i sistemi telematici "si parlino": chi paga i costi di tutto ciò? Nessuno sembra essersi posto questo elementare quesito, ed infatti anche questa volta manca la copertura della spesa.

Se esaminassimo nel merito le norme di questo decreto dovremmo porci però troppi problemi. Accenno solo ad una questione.

L'art. 1 introduce il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti che, come si è appena accennato, le amministrazioni regionali sono tenute a trasmettere. È ovviamente un controllo con effetto sospensivo. Ma non erano stati tutti aboliti con la riforma costituzionale del 2001? Proprio "*l'abolizione dei controlli statali*" – dice la Corte costituzionale in una delle sue prime sentenze successive alla riforma (sent. 106/2002) – "*ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie*". Possibile che i "tecnici" del Governo pensino di poterli reintrodurre con legge ordinaria – anzi: con decreto-legge? Ma certo, perché è un'attuazione dell'art. 100.2 Cost., ci spiega lo stesso decreto-legge. Sì, c'è qualche tecnico che sostiene questa tesi. Per esempio il presidente della Corte dei conti, dott. Giampaolino, lo ha sostenuto nella sua audizione alla I Commissione della Camera (16 ottobre 2012): "*Le novità più rilevanti – ci dice – riguardano il controllo sulle regioni che è chiaramente rivolto all'attuazione dell'art. 100 Cost. Il comma nei confronti di tali enti. Si tratta di controlli che hanno di mira la gestione finanziaria e tendono a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica*".

Invece no, non è così. L'art. 100 si riferisce con assoluta chiarezza al "*controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo*", e solo del Governo. La Corte dei conti nasce infatti – in tutti i sistemi parlamentari - come *longa manus* del Parlamento (anche se il nostro Parlamento di oggi se ne è dimenticato, e considera la Corte dei conti poco meno che un nemico), di cui dovrebbe consentire l'attività di controllo politico sull'operato del Governo. Le regioni non c'entrano nulla. Potrebbero c'entrare invece con quanto segue, cioè con il "*controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*". Già, ma – come al dott. Giampaolino non può sfuggire – il controllo di gestione nulla ha a che fare con il controllo preventivo di legittimità sugli atti.

Questo dovrebbero saperlo anche i "tecnici" che stanno al Governo. Anche perché il Governo ha recentemente ottenuto dalla Corte costituzionale una sentenza assai favorevole, ma precisa nei termini, a proposito dell'estensione dell'art. 100 Cost. alle Regioni. Oggetto del giudizio erano le norme del decreto-legge 138/2011 (un altro della interminabile e caotica sequenza di decreti d'urgenza), che stabilisce un "raccordo" fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. "*La norma censurata* – chiarisce la sent. 198/2012 - *si collega alle disposizioni*

relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali". Essa "ha previsto un collegamento fra i controlli interni alle amministrazioni regionali e i controlli esterni della Corte dei conti", recependo il modello già delineato dalla legge 131/2003: e trova "diretto fondamento nell'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale; il riferimento dell' art. 100 Cost. al controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato» deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata". Ma i "controlli interni" all'amministrazione regionale, i controlli sulla legittimità degli atti, sono istituiti e disciplinati dalla legge regionale; mentre il controllo "esterno", affidato alla Corte dei conti, è solo il controllo successivo sulla gestione di bilancio.

Nell'incontro che hanno ottenuto con il sottosegretario Catricalà, i Presidenti di Regione hanno fatto presente che la norma è inapplicabile senza provocare "lo stallo nella vita amministrativa della Regione": ma il "tecnico" del Governo ha risposto che il decreto va applicato così com'è. "Siamo in una fase di studio - ha concluso - ci sono idee diverse", ma nei prossimi giorni "arriveremo ad una sintesi" (così riporta [regioni.it](#) del 25 ottobre). Fantastico! Si introducono norme del tutto "innovative" con decreto-legge, le quali ovviamente entrano subito in vigore e devono essere immediatamente applicate, anche se sono oscure, confuse, impraticabili e – si scusi il tecnicismo – chiaramente incostituzionali (in queste ore si è pronunciata in questo senso anche la [Commissione bicamerale per gli affari regionali](#)); ma poi si aggiunge che il Governo e i suoi "tecnici" sono ancora in fase di studio ed hanno "idee diverse". Non c'è che dire, sono le condizioni ideali per la decretazione d'urgenza!

E per le Regioni speciali? Sensibili alle istanze delle autonomie, i "tecnici" hanno scritto nell'art. 1.5 che "le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto, adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo mediante modifica delle norme di attuazione dei relativi statuti". La sintassi è implacabile: il soggetto sono proprie Regioni e Province, a loro spetta il compito di adeguare in termini il "proprio" ordinamento; ma lo strumento per farlo sono le norme di attuazione, decreti legislativi emanati dal Presidente della Repubblica, previa delibera del Governo, sulla base del parere frutto di un accordo in Commissione paritetica, in cui la Regione è presente in effetti, perché nomina metà dei componenti. Spetta al Governo convocare la commissione paritetica, fissarne l'agenda, istruire i propri rappresentanti, cercare tramite loro l'intesa, valutare il merito e, infine, adottare l'atto. Possiamo dire che questa norma – che peraltro rispecchia una clausola di stile ricorrente nella legislazione statale - avrebbe meritato una migliore scrittura tecnica?

Del resto i "tecnici" sono quelli che hanno prodotto anche l'ineffabile proposta di riforma del Titolo V, licenziata dal Consiglio dei ministri lo scorso 9 ottobre, che il ministro "tecnico" Patroni Griffi definisce "un tagliando fatto con cura per far funzionare meglio la macchina". Evidentemente l'esperienza della riforma del Titolo V introdotta nel 2001, a fine legislatura, non ha insegnato proprio nulla.

L'idea che, alla fine di un'altra legislatura, si possa mettere mano alla revisione costituzionale in tutta fretta, perché qualcosa bisogna fare, andrebbe estirpata dalla testa dei nostri legislatori, tecnici o politici che siano. Il quadro dei rapporti tra Stato, regioni e autonomie locali è molto complesso e l'attuale situazione è indubbiamente insostenibile. Il contenzioso è da sempre (anche prima della riforma del 2001) a livelli di record mondiale. Ma di chi è la colpa? Nell'ultima riunione del Consiglio dei ministri (le notizie sono sempre di [regioni.it](#)) si è deciso di impugnare 6 delle 11 leggi regionali esaminate; e se le leggi statali sono della qualità del decreto-legge cui ho dedicato queste poche note, è inevitabile che esse saranno tutte impuginate dalle regioni, se non altro per farsi dire dalla Corte costituzionale che cosa significhino. Come risolve il problema la riforma costituzionale

proposta? Cercando di proibire l'impugnazione delle leggi statali che abbiano conseguito un'intesa in Conferenza Stato-Regioni: come se qualcuno di questi decreti-legge fosse passato per la Conferenza prima di essere emanato; e come se il contenzioso non fosse alimentato in larga parte dalle impugnazioni del governo!

La riforma costituzionale proposta non risolve nessuno dei problemi scottanti, anzi, nelle sue parti più fortunate, altro non fa che trascrivere, non benissimo, quanto già la Corte costituzionale ha da tempo fissato come principio che governa l'applicazione del Titolo V. L'attenzione e la consapevolezza tecnica con cui è scritto il testo della riforma sono gli stessi che hanno guidato la stesura dei decreti-legge (ah, se solo si potesse modificare la Costituzione per decreto...).

Questo è un Governo che ha una "testa" e un'agenda formata da economisti – economisti della cui qualità non dubito affatto. Ma spesso gli economisti – quelli che conosco dalla convivenza accademica – considerano i giuristi come inutili azzecagarbugli a cui si può affidare solo compiti di contorno, perché l'asse portante delle decisioni sta nelle scelte economiche. Perché preoccuparsi allora dei "tecnici" giuristi? Si prendano i soliti e li si lasci svolgere quel ruolo di contorno – la stesura degli atti - a cui sono adibiti.

I "soliti", però, sono – per usare un termine ormai così popolare nel giornalismo italiano - una casta. Consiglieri di Stato, magistrati ordinari o contabili "prestati" alla politica (come "tecnici", s'intende), avvocati dello Stato, alti funzionari ministeriali, costituiscono un ceto ristretto, che condivide valori ben precisi: in primo luogo la difesa della centralità del ceto cui appartengono e della sua "cultura" – una cultura fatta di centralismo, di difesa degli apparati burocratici, di massima ostilità verso ogni iniziativa (legislativa, per esempio) che possa svilupparsi in periferia, di disprezzo e, prima ancora, di assoluta non-comprensione delle autonomie locali. I Governi passano, ma questo ceto galleggia e riemerge dopo ogni mareggiata. Ed è un ceto strutturalmente e funzionalmente vicino al Governo e ai suoi apparati burocratici, anch'essi ben più stabili della loro guida politica: il Governo nomina il presidente e i presidenti di sezione della Corte dei conti (la norma risale al 1934) e del Consiglio di Stato (questa risale invece al 1924), di cui nomina anche la maggior parte dei consiglieri; le funzioni consultive e quelle giudicanti del Consiglio di Stato hanno perso qualsiasi distinzione soggettiva, creando un cortocircuito istituzionalizzato che mina le basi stesse dello Stato di diritto, che vorrebbero nettamente distinte le funzioni giurisdizionali da quelle amministrative (ma le leggi del regime fascista certo non erano sensibili a queste istanze); i consiglieri entrano ed escono da incarichi di Governo, da ruoli di alta amministrazione o da quelli delle autorità di vigilanza. Nel gioco dei quattro cantoni dei palazzi romani svolgono la loro opera. Ci si può meravigliare che non perdano occasione per estendere l'area di influenza degli organismi per cui transitano?

Non ne faccio una colpa, sono servitori dello Stato che indubbiamente hanno a cuore gli interessi dello Stato – dello Stato centrale, s'intende. Fuori dello Stato non c'è garanzia, questa è una componente culturale insuperabile. E così il presidente Giampaolino, nella sua audizione, può giustamente – dal suo punto di vista – sostenere che il controllo esterno sulla gestione finanziaria delle Regioni si arricchisce, grazie al decreto-legge in commento – *"di uno dei fondamenti indefettibili dell'ordinamento di un Paese moderno e democratico, vale dire dell'obbligo dell'organo agente di 'rendere conto' del proprio operato (accountability)"*. Non fa una piega. L'*U.S. Government Accountability Office (GAO)*, per esempio, è proprio di questo che si occupa: c'è una differenza, però, perché si definisce come *"un'agenzia indipendente, nonpartisan che lavora per il Congresso"*, ed è per questo che spesso è chiamata *"il cane da guardia parlamentare"*. Perché questo è il perno dell'*accountability* in un sistema che si pretenda "moderno e democratico": spetta all'assemblea elettiva e, per suo tramite, agli elettori far valere la responsabilità degli amministratori, non alla burocrazia ministeriale. Ben venga una

revisione seria e spietata della spesa pubblica e magari anche una sua stretta e implacabile connessione con la "bolletta fiscale": ma siccome questa *deve* ricadere sui cittadini, è a loro che va diretta l'informazione in tutta la sua evidenza e certezza contabile, perché essi finalmente capiscano che gli amministratori locali devono sceglierli loro, *responsabilmente*.

Naturalmente, per essere veramente presentati come "principi fondamentali" del coordinamento della finanza pubblica, questi principi dovrebbero essere applicati anche allo Stato. Ma questo è solo un altro dettaglio tecnico.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali

SELEZIONE RAGIONATA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUL PRINCIPIO DI UNITÀ NEI RAPPORTI STATO-AUTONOMIE

Premessa

Nelle pagine seguenti è riportata una selezione di stralci delle più significative pronunce rese dalla Corte costituzionale nell'ambito del copioso e complesso contenzioso tra Stato, Regioni e Province autonome che ha tratto origine dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione realizzata nel 2001.

La riforma, come noto, ha modificato in senso più marcatamente autonomistico e regionalistico lo Stato italiano fino a configurarlo come una vera e propria "Repubblica delle autonomie", costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato (art. 114 Cost.). Principio ispiratore della novella è stata la ricerca di un punto di equilibrio tra l'ampliamento delle potestà normative, amministrative e finanziarie degli enti territoriali e la necessità di individuare strumenti di tenuta dell'unità economica e giuridica della Repubblica. I nodi lasciati irrisolti dal legislatore costituzionale, così come le omissioni e le contraddizioni rinvenibili nel nuovo impianto del regionalismo italiano, hanno impegnato la Corte in una delicata opera di manutenzione della riforma e di specificazione dei relativi contenuti.

La giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio appare percorsa dal duplice intento di garantire l'unità del sistema, anche a scapito di talune scelte effettuate dal Parlamento, e di preservare la dignità costituzionale dell'autonomia degli enti territoriali, pur nell'attuale contesto di crisi economica e finanziaria.

Sotto il primo profilo, la Corte ha valorizzato taluni elementi dinamici presenti nella nuova disciplina costituzionale, al fine di recuperare più incisivi spazi di intervento al potere statale. Si pensi all'interpretazione offerta a talune competenze legislative esclusive dello Stato di stampo finalistico (ad es., la tutela della concorrenza e dell'ambiente) o di carattere trasversale (la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale); all'istituto dell'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative; alla rimodulazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni alla luce delle ineludibili esigenze di coordinamento della finanza pubblica, imposte anche dagli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Per quanto riguarda la tutela delle istanze autonomistiche, non può negarsi il ruolo preminente che è stato riconosciuto ad un principio costituzionale implicito: la leale collaborazione, che deve permeare di sé i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie e che ha registrato i propri campi elettivi di applicazione in sede di esercizio dei poteri sostitutivi, nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative e di intreccio di competenze normative statali e regionali. Ugualmente significativa è stata l'affermazione dell'intangibilità delle garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali pur in presenza di un asserito stato di necessità, costituito dalle attuali gravi difficoltà economiche del Paese.

Le pronunce selezionate sono state distribuite in sezioni dedicate alla tutela dell'unità attraverso l'esercizio delle competenze legislative statali esclusive e concorrenti (rispettivamente, lett. A e B; nonché C); all'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative (lett. D); alla conformazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali (lett. E); all'esercizio di poteri sostitutivi (lett. F). La lett. G raggruppa decisioni relative agli enti ad autonomia differenziata; la lett. H riguarda, infine, la posizione complessiva dello Stato e delle autonomie territoriali nell'impianto costituzionale, anche alla luce del fondamentale principio di leale collaborazione.

Nella scelta delle pronunce, specialmente in presenza di consolidati orientamenti della Corte, sono state spesso privilegiate le decisioni più recenti, non solo per evidenti esigenze di snellezza espositiva, ma anche per l'opportunità di mantenere la visibilità dei frequenti richiami ai numerosi precedenti giurisprudenziali.

A. LA TUTELA DELL'UNITÀ ATTRAVERSO L'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE STATALI ESCLUSIVE (ART. 117, SECONDO COMMA, COST.)

- Tutela della concorrenza (lett. e)

Sent. 328/2011 (Quaranta, Tesauero)

La disciplina della qualificazione e selezione delle imprese, «in quanto volta a consentire la piena apertura del mercato nel settore degli appalti, è riconducibile all'ambito della tutela della concorrenza, di esclusiva competenza del legislatore statale (sentenze n. 401 del 2007, n. 345 del 2004), che, quindi, può stabilire una regolamentazione integrale e dettagliata delle richiamate procedure di gara (...), la quale, avendo ad oggetto il mercato di riferimento delle attività economiche, può influire anche su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni (sentenza n. 411 del 2008)» (ill. cost. + inamm.).

Sent. 325/2010 (Amirante, Gallo)

La disciplina «concernente le modalità dell'affidamento della gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (...) va ricondotta (...) all'ambito della materia, di competenza legislativa esclusiva dello Stato, “tutela della concorrenza”, prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., tenuto conto degli aspetti strutturali e funzionali suoi propri e della sua diretta incidenza sul mercato (*ex plurimis*, sentenze n. 314, n. 307, n. 304 e n. 160 del 2009; n. 326 del 2008; n. 401 del 2007; n. 80 e n. 29 del 2006; n. 272 del 2004). Di conseguenza, (...) la competenza statale viene a prevalere sulle invocate competenze legislative regionali e regolamentari degli enti locali e, in particolare, su quella in materia di servizi pubblici locali, proprio perché l'oggetto e gli scopi che caratterizzano detta disciplina attengono in via primaria alla tutela e alla promozione della concorrenza (sentenze n. 142 del 2010, n. 246 e n. 148 del 2009, n. 411 e n. 322 del 2008). (...) Con riferimento, poi, allo specifico settore del servizio idrico integrato, (...) la normativa riguardante l'individuazione di un'unica Autorità d'ambito e la determinazione della tariffa del servizio secondo un meccanismo di *price cap* (...) attiene all'esercizio delle competenze legislative esclusive statali nelle materie della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.) e dell'ambiente (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), materie che hanno prevalenza su eventuali competenze regionali, che ne risultano così corrispondentemente limitate. (...) la disciplina del servizio idrico integrato va ascritta alla competenza esclusiva dello Stato nelle materie “tutela della concorrenza” e “tutela dell'ambiente” (sentenza n. 246 del 2009) e, pertanto, è inibito alle Regioni derogare a detta disciplina» (ill. cost. parz. + ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 186/2010 (Amirante, Tesauero)

La disciplina degli appalti pubblici, «include diversi “ambiti di legislazione” che “si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono”: in essa, pertanto, si profila una interferenza fra materie di competenza statale e materie di competenza regionale, che, tuttavia, “si atteggia in modo peculiare, non realizzandosi normalmente in un intreccio in senso stretto”, ma con la “prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa” (sentenza n. 401 del 2007) in relazione agli oggetti riconducibili alla competenza esclusiva statale, esercitata con le norme recate dal d.lgs. n. 163 del 2006» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. + inamm.).

Sent. 314/2009 (Amirante, Finocchiaro)

Le Regioni «non possono prevedere una disciplina diversa da quella del Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture di cui al d.lgs. n. 163 del 2006, in relazione agli ambiti di legislazione sui contratti della pubblica amministrazione riconducibili alla competenza esclusiva dello Stato in base all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (tra le altre, sentenza n. 322 del 2008 e n. 431 del 2007)» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. nei sensi + non fond.).

Sent. 283/2009 (Amirante, Cassese)

L'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost. «ha conferito allo Stato, in via esclusiva, il compito di regolare la concorrenza al fine di assicurare una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale. L'uniformità rappresenta un valore in sé perché differenti normative regionali sono suscettibili di creare dislivelli di regolazione, produttivi di barriere territoriali. La tutela della concorrenza non può essere fatta per zone: essa, “per sua natura, non può tollerare differenziazioni territoriali, che finirebbero per limitare, o addirittura neutralizzare, gli effetti delle norme di garanzia” (sentenza n. 443 del 2007)» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 160/2009 (Amirante, Quaranta)

La materia della tutela della concorrenza, «nella parte in cui essa è volta ad assicurare procedure di garanzia, si connota per un particolare modo di operare della sua trasversalità: infatti, la interferenza con le competenze regionali “si atteggia in modo peculiare non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa”. Ne consegue che “la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata”, nei limiti del rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza, dal legislatore statale. In questa prospettiva, le singole Regioni sono legittimate a regolare, da un lato, quelle fasi procedimentali che afferiscono a materie di propria competenza; dall'altro, i singoli settori oggetto della predetta procedura e rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale. (...) “al fine di evitare che siano vanificate le competenze delle Regioni”, è consentito che norme regionali riconducibili a tali competenze possano produrre ‘effetti proconcorrenziali’, purché tali effetti “siano indiretti e marginali e non si pongano in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che tutelano e promuovono la concorrenza” (sentenza n. 431 del 2007; si veda anche sentenza n. 322 del 2008)» (ill. cost. + ill. cost. conseq. + inamm.).

Sent. 443/2007 (Bile, Silvestri)

Le competenze esclusive statali, «che si presentino come trasversali, “incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano” (sentenza n. 80 del 2006). Anche una disposizione particolare e specifica, purché orientata alla tutela della concorrenza, si pone come legittima esplicazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato *in subiecta materia*. Se si ritenessero legittime le norme a tutela della concorrenza - o riguardanti altra materia di potestà legislativa esclusiva - a condizione che le stesse abbiano un carattere generale o di principio, si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost., ispirati viceversa ad un diverso criterio sistematico di riparto delle competenze. Ciò è ancor più evidente in materie, come la “tutela della concorrenza” o la “tutela dell'ambiente”, contrassegnate più che da una omogeneità degli oggetti delle diverse discipline, dalla forza unificante della loro funzionalizzazione finalistica, con i limiti oggettivi di proporzionalità ed adeguatezza, più volte indicati da questa Corte (da ultimo, sentenze n. 430 e n. 401 del 2007). Una illegittima invasione della sfera di competenza legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, frutto di eventuale dilatazione oltre misura dell'interpretazione delle materie trasversali, può essere evitata non (...) tramite la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio, ma con la rigorosa verifica della effettiva funzionalità delle norme statali alla tutela della concorrenza» (inamm. + non fond.).

Sent. 430/2007 (Bile, Tesauro)

Le peculiarità della materia, «da un canto, comportano che la “tutela della concorrenza”, appunto perché ha ad oggetto la disciplina del mercato di riferimento delle attività economiche, influisce necessariamente anche su materie attribuite alla competenza legislativa, concorrente o residuale, delle Regioni, dall'altro, impongono di garantire che la riserva allo Stato della predetta competenza

trasversale non vada oltre la “tutela della concorrenza” e sia in sintonia con l’ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione (sentenze n. 175 del 2005; n. 272 del 2004; n. 14 del 2004). (...) D’altra parte, proprio perché la promozione della concorrenza ha una portata generale, o “trasversale”, può accadere che una misura che faccia parte di una regolamentazione stabilita dalle Regioni nelle materie attribuite alla loro competenza legislativa, concorrente o residuale, a sua volta abbia marginalmente una valenza pro-competitiva. Ciò deve ritenersi ammissibile, al fine di non vanificare le competenze regionali, sempre che tali effetti siano marginali o indiretti e non siano in contrasto con gli obiettivi delle norme statali che disciplinano il mercato, tutelano e promuovono la concorrenza» (inamm. + non fond.).

Sent. 401/2007 (Bile, Quaranta)

La tutela della concorrenza ha «natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di “una funzione esercitabile sui più diversi oggetti” (sentenza numero 14 del 2004; si vedano, altresì, le sentenze numeri 29 del 2006; 336 del 2005 e 272 del 2004). (...) per quanto attiene ai limiti interni, deve sottolinearsi come, pur non rientrando nei compiti di questa Corte stabilire in concreto la valenza economica degli interventi statali (sentenze numeri 14 e 272 del 2004), nondimeno spetti ad essa effettuare uno scrutinio di costituzionalità sui singoli atti legislativi dello Stato, al fine di stabilire se la scelta in concreto adottata sia ragionevole e proporzionata rispetto all’obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza. La *ratio* di questo controllo risiede proprio nella natura della materia in esame: essa, infatti, non ha un ambito definito, ma si caratterizza per le specifiche finalità perseguite. In questa prospettiva, si giustifica un controllo di costituzionalità - guidato dai criteri della proporzionalità e adeguatezza - volto a saggiare “la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell’equilibrio economico generale” (citata sentenza numero 14 del 2004). (...) una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale, la stessa può avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l’adeguatezza non si misurano, infatti, avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina» (ill. cost. + ill. cost. parz. + ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

Sent. 14/2004 (Chieppa, Mezzanotte)

Una «dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost., che vede attribuite alla potestà legislativa residuale e concorrente delle Regioni materie la cui disciplina incide innegabilmente sullo sviluppo economico. Si tratta allora di stabilire fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l’ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V. È il criterio sistematico che occorre utilizzare al fine di tracciare la linea di confine tra il principio autonomistico e quello della riserva allo Stato della tutela della concorrenza. In tale prospettiva, proprio l’inclusione di questa competenza statale nella lettera *e*) dell’art. 117, secondo comma, Cost., evidenzia l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L’intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica (...). Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l’esercizio del diritto

al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.). (...) Non rientra nelle competenze di questa Corte la valutazione della correttezza economica delle scelte del legislatore, stabilire cioè se un intervento abbia effetti così rilevanti sull'economia da trascendere l'ambito regionale. Tali scelte, tuttavia, non possono sottrarsi ad un controllo di costituzionalità diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi. Quando venga in considerazione il titolo di competenza funzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni, è la stessa conformità dell'intervento statale al riparto costituzionale delle competenze a dipendere strettamente dalla ragionevolezza della previsione legislativa. Ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), non potrà essere negata» (non fond.).

- Sistema tributario dello Stato (lett. e)

Sent. 298/2009 (Amirante, Gallo)

«Tale competenza legislativa (...) può essere esercitata dallo Stato anche per il tramite di norme di dettaglio, senza che ciò implichi violazione dell'autonomia tributaria delle Regioni destinatarie del gettito (*ex plurimis*: sentenze n. 168 del 2008; n. 451 del 2007 e n. 296 del 2003; [...] sentenze n. 75 del 2006 e n. 37 del 2004). (...) la modificazione di un tributo disposta nell'esercizio della suddetta potestà legislativa esclusiva statale e comportante un minor gettito per le Regioni e gli enti locali non esige che debba essere accompagnata da misure pienamente compensative per la finanza regionale: ciò in quanto deve "escludersi che possa essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni [...], il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni" (sentenze n. 155 del 2006 e n. 431 del 2004). Del resto, questa Corte ha più volte affermato (*ex plurimis*, sentenze n. 381 del 2004; n. 437 del 2001, n. 507 del 2000) che, a seguito di manovre di finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti (sentenze n. 145 del 2008; n. 431 e n. 381 del 2004)» (cess. mat. cont. + inamm. + non fond.).

- Ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali (lett. g)

Sent. 153/2011 (De Siervo, Mazzella)

La legittimazione dello Stato a doppio titolo (art. 117, secondo comma, lettere g e l, Cost.) nel disciplinare il riordino del settore lirico-sinfonico ed il riassetto degli enti pubblici ivi impegnati, è coerente, oltre che con l'esigenza già ricordata di tutelare direttamente ed efficacemente i valori unitari e fondanti della diffusione dell'arte musicale, della formazione degli artisti e dell'educazione musicale della collettività (...), segnatamente dei giovani, anche con lo scopo dichiarato dalla legge di trasmettere i valori civili fondamentali tradizionalmente coltivati dalle più nobili istituzioni teatrali e culturali della Nazione (...). Tali obiettivi costituiscono, infatti, esplicitazione dei principi fondamentali dello sviluppo della cultura e della tutela del patrimonio storico e artistico della Nazione, di cui all'art. 9, primo e secondo comma, Cost., che solo una normativa di sistema degli enti strumentali dettata dallo Stato può contribuire a realizzare adeguatamente. Né è un fuor d'opera, da questo punto di vista, richiamare, altresì, il modello delle istituzioni di alta cultura, che autorizza lo Stato a limitare, con una propria disciplina, l'autonomia ordinamentale ad esse

riconosciuta (art. 33, sesto comma, Cost.). (...) lo sviluppo della cultura (art. 9 Cost.) giustifica un intervento dello Stato “anche al di là del riparto di competenze per materia tra Stato e Regioni di cui all’art. 117 Cost.” (sentenza n. 307 del 2004) e che un valore costituzionalmente protetto come la ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.), “in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati”, rende ammissibile un intervento “autonomo” statale, non solo in relazione alla disciplina delle “istituzioni di alta cultura, università ed accademie”, ma anche se si riflette, al di fuori di detta sfera, su una materia di competenza concorrente, come, appunto, l’attività di ricerca scientifica (sentenza n. 31 del 2005). E ciò a prescindere da ogni richiamo, pure ipotizzabile, all’area della tutela “conservativa” dei beni culturali, anch’essa appannaggio della sola competenza legislativa dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.)» (cess. mat. cont. + non fond.).

Sent. 322/2006 (Bile)

Le Regioni «non possono porre a carico di organi e amministrazioni dello Stato compiti e attribuzioni ulteriori rispetto a quelli individuati con legge statale (sentenza n. 134 del 2004). (...) pur non essendo ovviamente escluso “che si sviluppino auspicabili forme di collaborazione tra apparati statali, regionali e degli enti locali volte a migliorare le condizioni di sicurezza dei cittadini e del territorio” - tuttavia “le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell’esercizio della loro potestà legislativa: esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati” (cfr. anche sentenza n. 429 del 2004)» (ill. cost. parz.).

- Ordinamento civile e penale (lett. l)

Sent. 63/2012 (Quaranta, Tesauro)

«Se (...) è oggi espressamente previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., che la materia dell’ordinamento penale è di esclusiva competenza dello Stato, con la conseguenza che “le Regioni non dispongono di alcuna competenza che le abiliti a introdurre, rimuovere o variare con proprie leggi le pene previste dalle leggi dello Stato in tale materia”, è anche necessario tener conto che “la ‘materia penale’, intesa come l’insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile *a priori*”: essa “nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni” (sentenza n. 185 del 2004). Pertanto, la relativa competenza legislativa statale esclusiva si rivela “potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite”. Sulla base di ciò, non può negarsi a queste ultime quanto in precedenza già ad esse riconosciuto e cioè il potere di concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d’applicazione di norme penali statali, nonché a definire elementi costitutivi di talune fattispecie tipiche incriminate, nell’esercizio delle proprie competenze» (non fond.).

Sent. 123/2010 (Amirante, Gallo)

L’ordinamento del diritto privato «si pone quale limite alla legislazione regionale in quanto fondato sull’esigenza, sottesa al principio costituzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l’uniformità della disciplina dettata per i rapporti tra privati. Il limite dell’ordinamento privato, quindi, identifica un’area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale e comprende i rapporti tradizionalmente oggetto di codificazione (*ex plurimis*, sentenze n. 295 del 2009 e n. 352 del 2001; analogamente, sentenza n. 50 del 2005)» (ill. cost.).

Sent. 295/2009 (Amirante, De Siervo)

L'art. 117, secondo comma, lettera *l*), della Costituzione «ha codificato il limite del “diritto privato” consolidatosi nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001 (v., tra le molte, le sentenze n. 190 del 2001; n. 379 del 1994; n. 35 del 1992; n. 51 del 1990; n. 691 del 1988; n. 38 del 1977; n. 108 del 1975 e n. 7 del 1956). (...) detto limite consente comunque un qualche adattamento in ambito regionale, “ove questo risulti in stretta connessione con la materia di competenza regionale e risponda al criterio di ragionevolezza, che vale a soddisfare il rispetto del richiamato principio di eguaglianza” (sentenza n. 352 del 2001)» (ill. cost.).

Sent. 369/2008 (Flick, Mazzella)

Nelle materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, «la regolamentazione statale, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera *l*) Cost., pone un limite diretto a evitare che la norma regionale incida su un principio di ordinamento civile. (...) l'esigenza di garantire l'uniformità nel territorio nazionale delle regole fondamentali di diritto che, nell'ambito dell'ordinamento civile, disciplinano i rapporti giuridici fra privati deve ritenersi una esplicazione del principio costituzionale di eguaglianza (da ultimo sentenze n. 189, n. 95 e n. 24 del 2007)» (ill. cost.).

Sent. 401/2007 (Bile, Quaranta)

L'ambito materiale in esame «ricomprende tutti gli aspetti che ineriscono a rapporti di natura privatistica, in relazione ai quali sussistono le esigenze» di uniformità di trattamento sottese al principio di uguaglianza, «senza che detti rapporti debbano rinvenire la loro disciplina necessariamente sul piano codicistico» (ill. cost. + ill. cost. parz. + ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

- Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (lett. m)

Sent. 164/2012 (Quaranta, Criscuolo)

L'affidamento in via esclusiva alla competenza legislativa statale della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni è prevista in relazione ai “diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Esso, dunque, si collega al fondamentale principio di uguaglianza di cui all'art. 3 Cost. La suddetta determinazione è strumento indispensabile per realizzare quella garanzia. (...) Si tratta (...) non tanto di una “materia” in senso stretto, quanto di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, in relazione alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sentenze n. 322 del 2009 e n. 282 del 2002)» (non fond.).

Sent. 232/2011 (Quaranta, Grossi)

Il titolo di legittimazione di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost. «non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005), mediante la determinazione dei relativi standard strutturali e qualitativi, da garantire agli aventi diritto su tutto il territorio nazionale in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (da ultimo, sentenze n. 92 e n. 8 del 2011). (...) tale competenza esclusiva, per sua natura trasversale, consente allo Stato una forte restrizione dell'autonomia legislativa delle Regioni allo scopo appunto di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla Costituzione stessa (sentenza n. 387 del 2007)» (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 8/2011 (De Siervo, Saulle)

L'inserimento «nel secondo comma dell'art. 117 del nuovo Titolo V della Costituzione, fra le materie di legislazione esclusiva dello Stato, della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto [...] (sentenza n. 88 del 2003, nonché sentenza n. 134 del 2006)» (ill. cost + inamm. + non fond.).

Sent. 10/2010 (Amirante, Tesauro)

«L'attribuzione allo Stato di tale competenza esclusiva si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto (*ex plurimis*, sentenze n. 322 del 2009; n. 168 e n. 50 del 2008); dunque essa può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione (sentenze n. 328 del 2006, n. 285 e n. 120 del 2005, n. 423 del 2004)» (inamm. + non fond.).

Sent. 248/2006 (Marini, De Siervo)

Se «è evidente che le leggi regionali non possono pretendere di esercitare una funzione normativa riservata in via esclusiva al legislatore statale, nel contempo quest'ultimo non può invocare tale competenza di carattere trasversale (sentenza n. 282 del 2002) per richiamare a sé l'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere; disciplina nell'ambito della quale, viceversa, se di titolarità regionale, resta integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima. Infatti, (...) “il potere di predeterminare eventualmente - sulla base di apposite disposizioni di legge - i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni. In ogni caso, tale titolo di legittimazione può essere invocato solo in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa nazionale definisca il livello essenziale di erogazione, mentre esso non è utilizzabile al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali” (così la sentenza n. 383 del 2005, ma anche la sentenza n. 285 del 2005)» (ill. cost. parz. + ill. cost. + non fond. + non fond. nei sensi + inamm.).

- Norme generali sull'istruzione (lett. n)

Sent. 200/2009 (Amirante, Quaranta)

Il riferimento «alla predetta categoria si rinvia già nell'art. 33, secondo comma, Cost., in base al quale “la Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...)”. Sul punto deve, invero, rilevarsi come il legislatore costituzionale abbia inteso individuare già negli artt. 33 e 34 della Costituzione le caratteristiche basilari del sistema scolastico (...). Dalla lettura del complesso delle riportate disposizioni costituzionali si ricava, dunque, una chiara definizione vincolante - ma ovviamente non tassativa - degli ambiti riconducibili al “concetto” di “norme generali sull'istruzione”. In altri termini, il legislatore costituzionale ha assegnato alle prescrizioni contenute nei citati artt. 33 e 34 valenza necessariamente generale ed unitaria che identifica un ambito di competenza esclusivamente statale. In questo contesto si colloca l'art. 117, secondo comma, Cost. lettera n), Cost., nel testo novellato dalla riforma del titolo V della parte seconda, che, utilizzando la medesima locuzione “norme generali sull'istruzione”, stabilisce che titolare esclusivo della relativa potestà legislativa è lo Stato, in tal modo precisando il riferimento alla “Repubblica” contenuto nel

citato art. 33, secondo comma, Cost. (...) appartengono a tale categoria quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali in possesso dei requisiti richiesti dalla legge. (...) Le norme sin qui richiamate - che, dettando discipline che non necessitano di ulteriori svolgimenti normativi a livello di legislazione regionale, delineano le basi del sistema nazionale di istruzione - sono funzionali (...) ad assicurare, mediante (...) la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.» (ill. cost. + inamm. + non fond. + estinz. + cess. mat. cont.).

Sent. 279/2005 (Capotosti, Marini)

Le norme generali in materia di istruzione «sono quelle sorrette, in relazione al loro contenuto, da esigenze unitarie e, quindi, applicabili indistintamente al di là dell'ambito propriamente regionale. Le norme generali così intese si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, non esauriscono in se stessi la loro operatività, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose» (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

- Funzioni fondamentali dei Comuni (lett. p)

Sent. 307/2009 (Amirante, Maddalena)

La competenza «in materia di servizi pubblici locali» resta «una competenza regionale, la quale, risulta in un certo senso limitata dalla competenza statale suddetta, ma può continuare ad essere esercitata negli altri settori, nonché in quello dei servizi fondamentali, purché non sia in contrasto con quanto stabilito dalle leggi statali» (ill. cost. + non fond.).

- Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (lett. s)

Sent. 171/2012 (Quaranta, Criscuolo)

In riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «non si può discutere di materia in senso tecnico, perché la tutela ambientale è da intendere come valore costituzionalmente protetto, che in quanto tale delinea una sorta di “materia trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela e non derogatoria in senso peggiorativo (*ex multis*: sentenze n. 235 del 2011, n. 225 e n. 12 del 2009)» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 133/2012 (Quaranta, Napolitano)

«Lo Stato, nell'esercizio di tale competenza – al fine di dettare, su tutto il territorio nazionale, una disciplina unitaria ed omogenea che superi gli interessi locali e regionali – ha adottato una propria normativa, stabilendo “standard minimi di tutela” volti ad assicurare (...) una tutela “adeguata e non riducibile dell'ambiente”, “non derogabile dalle Regioni” (da ultimo, sentenza n. 187 del 2011), neppure se a statuto speciale, o dalle Province autonome (sentenza n. 234 del 2010)» (ill. cost.).

Sent. 14/2012 (Quaranta, Grossi)

Pur dovendosi ritenere «compatibile con l'indicato parametro la possibilità, per le Regioni, nell'esercizio di proprie competenze, di procedere ad interventi legislativi ampliativi della sfera di

tutela riservata allo Stato, non può, al contrario, considerarsi legittima l'adozione, da parte degli stessi enti, di modalità procedurali che (...) si discostino *in peius* dai principi fondamentali tracciati dalla legislazione statale [...] (al riguardo, la sentenza n. 282 del 2000, nonché, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, per quanto concerne il rispetto dei livelli minimi uniformi previsti dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente, *ex multis*, la sentenza n. 315 del 2010)» (ill. cost.)

Sent. 263/2011 (Quaranta)

Le norme «contenute nella legge n. 394 del 1991, già nella vigenza del testo originario del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, contenevano principi fondamentali, ai fini dell'esercizio della competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di caccia. A seguito della riforma costituzionale del 2001, la attuale, più ampia, competenza legislativa regionale in materia di caccia, conseguente alla trasformazione di tale competenza da concorrente in residuale, non ha fatto venir meno la forza vincolante delle suddette norme statali, le quali oggi assumono la natura di standard minimi uniformi, dettati dalla legislazione statale nell'esercizio della competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela dell'ambiente. (...) la Regione, pertanto, non può prevedere soglie di tutela inferiori a quelle dettate dallo Stato, mentre può, nell'esercizio di una sua diversa potestà legislativa, prevedere eventualmente livelli maggiori di tutela, che presuppongono logicamente il rispetto degli standard adeguati ed uniformi fissati nelle leggi statali (citata sentenza n. 315 del 2010; v. anche sentenze n. 193 del 2010 e n. 61 del 2009)» (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 151/2011 (Maddalena, Silvestri)

Non è consentito «alle Regioni ed alle Province autonome di legiferare, puramente e semplicemente, in campi riservati dalla Costituzione alla competenza esclusiva dello Stato, ma soltanto di elevare i livelli di tutela degli interessi costituzionalmente protetti, purché nell'esercizio di proprie competenze legislative, quando queste ultime siano connesse a quelle di cui all'art. 117, secondo comma, Cost. (*ex plurimis*, sentenza n. 378 del 2007)» (ill. cost.).

Sent. 70/2011 (De Siervo, Finocchiaro)

La competenza «in tema di tutela dell'ambiente appartiene in via esclusiva allo Stato, e non sono perciò ammesse iniziative delle Regioni di regolamentare nel proprio ambito territoriale la materia (*ex plurimis*: sentenze n. 127 del 2010 e n. 314 del 2009) pur in assenza della relativa disciplina statale (sentenza n. 373 del 2010)» (ill. cost.).

Sent. 373/2010 (De Siervo, Finocchiaro)

Le Regioni, «nell'esercizio delle loro competenze, debbono rispettare la normativa statale di tutela dell'ambiente, ma possono stabilire, per il raggiungimento dei fini propri delle loro competenze (in materia di tutela della salute, di governo del territorio, di valorizzazione dei beni ambientali, etc.), livelli di tutela più elevati (sentenze nn. 61, 30 e 12 del 2009, 105, 104 e 62 del 2008). Con ciò certamente incidendo sul bene materiale ambiente, ma al fine non di tutelarlo, essendo esso salvaguardato dalla disciplina statale, bensì di disciplinare adeguatamente gli oggetti riconducibili alle competenze delle Regioni stesse. Si tratta cioè di un potere insito nelle stesse attribuzioni di queste ultime, al fine della loro esplicazione» (ill. cost.).

Sent. 341/2010 (De Siervo, Criscuolo)

La materia tutela dell'ambiente «ha un contenuto allo stesso tempo oggettivo, in quanto riferito ad un bene, cioè l'ambiente, e finalistico, perché tende alla migliore conservazione del bene stesso (*ex plurimis*: sentenze n. 315, n. 225 e n. 12 del 2009; n. 104 del 2008; n. 378 e n. 367 del 2007). In ragione di ciò, sullo stesso bene "ambiente" possono concorrere più competenze, che restano distinte tra loro perseguendo, autonomamente, le loro specifiche finalità attraverso la previsione di diverse discipline. Infatti, da una parte sono affidate allo Stato la tutela e la conservazione

dell'ambiente, mediante la fissazione di livelli "adeguati e non riducibili di tutela" (sentenze n. 315 e n. 61 del 2009); dall'altra, compete alle Regioni, nel rispetto dei livelli di tutela fissati dalla disciplina statale, esercitare le proprie competenze, dirette essenzialmente a regolare la fruizione dell'ambiente, evitandone compromissioni o alterazioni» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 331/2010 (De Siervo)

«In nessun caso, la Regione potrà utilizzare "la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi a questa Corte, ai sensi dell'art. 127 Cost." (sentenza n. 198 del 2004)» (ill. cost. + inamm.).

Sent. 234/2010 (Amirante, Napolitano)

In materia di tutela dell'ambiente e del paesaggio, «la disciplina statale costituisce un limite minimo di tutela non derogabile dalle Regioni, ordinarie o a statuto speciale, e dalle Province autonome (sentenze n. 272 del 2009 e n. 378 del 2007)", in quanto "lo Stato stabilisce 'standard minimi di tutela'" intendendosi "tale espressione nel senso che lo Stato assicura una tutela 'adeguata e non riducibile' dell'ambiente (sentenza n. 61 del 2009) valevole anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome" (sentenza n. 101 del 2010)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 272/2009 (Amirante, Napolitano)

La «tutela ambientale e paesaggistica, "gravando su un bene complesso ed unitario, considerato dalla giurisprudenza costituzionale un valore primario ed assoluto, e rientrando nella competenza esclusiva dello Stato, precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali" (per tutte, sempre, sentenza n. 367 del 2007), pur se si è riconosciuto che resta salva la facoltà delle Regioni "di adottare norme di tutela ambientale più elevate nell'esercizio di competenze, previste dalla Costituzione, che vengano a contatto con quella dell'ambiente" (sentenza n. 12 del 2009)» (ill. cost.).

Sent. 235/2009 (Amirante, Cassese)

La disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente «deve garantire un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore. La suddetta normativa, pertanto, "rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni [...] in materie di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente e, quindi, altri interessi". Da ciò consegue che la disciplina statale di tutela dell'ambiente rappresenta "un limite alla disciplina che le Regioni [...] dettano in altre materie di loro competenza, salva la facoltà di queste ultime di adottare norme di tutela ambientale più elevate [...] nell'esercizio di competenze loro proprie. Secondo tale giurisprudenza costituzionale, quindi, lo Stato detta, in materia di tutela dell'ambiente, una disciplina inderogabile *in pejus*, che si impone all'autonomia delle Regioni e le vincola, anche quando esse esercitino la potestà legislativa loro riconosciuta dalla Costituzione in altre materie. Tale ricostruzione del rapporto fra i due ordini di potestà legislative in termini di "prevalenza" della disciplina ambientale statale su quella dettata dalle Regioni in materie di loro competenza (nel senso che la tutela dell'ambiente è un presupposto della sua fruizione) non consente pertanto di ravvisare (...) una "interferenza" fra competenze, che invece costituisce il presupposto dell'applicazione del principio di leale collaborazione» (inamm. + non fond.).

Sent. 225/2009 (Amirante, Maddalena)

«Strettamente collegata alla tutela dell'ambiente è la tutela della salute, poiché è indubbio che la salubrità dell'ambiente condiziona la salute dell'uomo. È da sottolineare, comunque, che le due competenze hanno oggetti diversi: per l'appunto, l'ambiente e la salute, e che la fissazione, da parte

delle Regioni, di livelli più elevati di tutela ambientale ai fini della tutela della salute umana solo indirettamente produce effetti sull'ambiente, che è già adeguatamente tutelato dalle norme statali. Tale possibilità è, peraltro, esclusa nei casi in cui la legge statale debba ritenersi inderogabile, essendo frutto di un bilanciamento tra più interessi eventualmente tra loro in contrasto» (inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 232/2008 (Bile, Quaranta)

La tutela ambientale e paesaggistica «rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 367 del 2007 e n. 182 del 2006). Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale (sentenza n. 232 del 2005), non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale» (ill. cost.).

Sent. 214/2008 (Bile, Tesauro)

Le Regioni, «nell'esercizio di proprie competenze, possono perseguire fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 182 del 2006). Tuttavia, il perseguimento di finalità di tutela ambientale da parte del legislatore regionale può ammettersi solo ove esso sia un effetto indiretto e marginale della disciplina adottata dalla Regione nell'esercizio di una propria legittima competenza e comunque non si ponga in contrasto con gli obiettivi posti dalle norme statali che proteggono l'ambiente (sentenza n. 431 del 2007). Inoltre, (...) la disciplina ambientale, che scaturisce dall'esercizio di una competenza esclusiva dello Stato, costituisce un limite alla disciplina che le Regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza, per cui queste ultime non possono in alcun modo derogare il livello di tutela ambientale stabilito dallo Stato (sentenza n. 62 del 2008; sentenza n. 378 del 2007). Spetta infatti alla disciplina statale tener conto degli altri interessi costituzionalmente rilevanti contrapposti alla tutela dell'ambiente. In tali casi, infatti, una eventuale diversa disciplina regionale, anche più rigorosa in tema di tutela dell'ambiente, rischierebbe di sacrificare in maniera eccessiva e sproporzionata gli altri interessi confliggenti considerati dalla legge statale nel fissare i cosiddetti valori soglia (sentenza n. 246 del 2006; sentenza n. 307 del 2003)» (ill. cost.).

Sent. 180/2008 (Bile, Maddalena)

Sul territorio «vengono a gravare più interessi pubblici: da un lato, quelli concernenti la conservazione ambientale e paesaggistica, la cui cura spetta in via esclusiva allo Stato, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.; dall'altro, quelli riguardanti il governo del territorio e la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali (fruizione del territorio), che sono affidati, in virtù del terzo comma dello stesso art. 117, alla competenza concorrente dello Stato e delle Regioni. In definitiva, si “tratta di due tipi di tutela, che ben possono essere coordinati fra loro, ma che debbono necessariamente restare distinti” (così la citata sentenza n. 367 del 2007). Ne consegue, sul piano del riparto di competenze tra Stato e Regione in materia di paesaggio, la “separatezza tra pianificazione territoriale ed urbanistica, da un lato, e tutela paesaggistica dall'altro”, prevalendo, comunque, “l'impronta unitaria della pianificazione paesaggistica” (sentenza n. 182 del 2006)» (ill. cost.).

Sent. 104/2008 (Bile, Maddalena)

Spetta allo Stato «disciplinare l'ambiente come un'entità organica, dettare cioè delle norme di tutela che hanno ad oggetto il tutto e le singole componenti considerate come parte del tutto. (...) la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale “primario” (sentenza n. 151 del 1986) ed “assoluto” (sentenza n. 641 del 1987), e deve garantire (...) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di

settore. (...) tuttavia, (...) accanto al bene giuridico ambiente in senso unitario, possono coesistere altri beni giuridici aventi ad oggetto componenti o aspetti del bene ambiente, ma concernenti interessi diversi, giuridicamente tutelati. Si parla, in proposito, dell'ambiente come "materia trasversale", nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni" (vedi, ancora, la sentenza n. 378 del 2007). In questi casi, la disciplina unitaria di tutela del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materia di competenza propria, che riguardano l'utilizzazione dell'ambiente, e, quindi, altri interessi. (...) È dunque in questo senso che può intendersi l'ambiente come una "materia trasversale" ([...]; si veda, per tutte, la sentenza n. 246 del 2006), e non può certo dirsi (...) che "la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico". Al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale (ill. cost. *in parte qua* + non fond. + inamm.)».

Sent. 380/2007 (Bile, Napolitano)

Dalla giurisprudenza, «sia precedente che successiva alla nuova formulazione del titolo V della parte seconda della Costituzione, è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" (sentenza n. 32 del 2006, n. 336, n. 232, n. 214, n. 62 del 2005, n. 259 del 2004, n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998)» (inamm.).

Sent. 398/2006 (Bile, Silvestri)

Alla «intrinseca "trasversalità"» della materia in esame consegue che, in ordine alla stessa, «"si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (sentenza n. 407 del 2002), e che "la competenza esclusiva dello Stato non è incompatibile con interventi specifici del legislatore regionale che si attengano alle proprie competenze" (sentenza n. 259 del 2004)» (inamm. + non fond.).

Sent. 232/2005 (Capotosti, Amirante)

«La tutela dei beni culturali (...) ha un proprio ambito materiale, ma nel contempo contiene l'indicazione di una finalità da perseguire in ogni campo in cui possano venire in rilievo beni culturali. Essa costituisce anche una materia-attività, [...] (v. sentenza n. 26 del 2004), condividendo alcune caratteristiche con la tutela dell'ambiente, non a caso ricompresa sotto la stessa lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione. In entrambe assume rilievo il profilo teleologico della disciplina. In tale ordine di idee questa Corte ha affermato che "la tutela dell'ambiente", più che una 'materia' in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare *standard* di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione o di quella 'residuale' di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere tra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale" (v. sentenza n. 307 del 2003, paragrafo 5 del *Considerato in diritto*, nonché sentenze n. 407 del 2002, n. 222 del 2003 e n. 62 del 2005). (...) Nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi. Ed è significativo che (...) la Costituzione abbia stabilito che nella materia dei beni culturali la legge statale preveda forme di intesa e coordinamento tra Stato e Regioni (art. 118, terzo comma)» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 62/2005 (Onida)

«Per quanto riguarda la disciplina ambientale, non solo le Regioni ordinarie non hanno acquisito maggiori competenze, invocabili anche dalle Regioni speciali, ma, al contrario, una competenza legislativa esclusiva in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema è stata espressamente riconosciuta allo Stato, sia pure in termini che non escludono il concorso di normative delle Regioni, fondate sulle rispettive competenze, al conseguimento di finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 e n. 312 del 2003, n. 259 del 2004). (...) tale competenza statale non esclude la concomitante possibilità per le Regioni di intervenire, anche perseguendo finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002, n. 307 del 2003 e n. 259 del 2004), così nell'esercizio delle loro competenze in tema di tutela della salute e di governo del territorio, ovviamente nel rispetto dei livelli minimi di tutela apprestati dallo Stato e dell'esigenza di non impedire od ostacolare gli interventi statali necessari per la soddisfazione di interessi unitari, eccedenti l'ambito delle singole Regioni. Ma ciò non comporta che lo Stato debba necessariamente limitarsi, allorquando individui l'esigenza di interventi di questa natura, a stabilire solo norme di principio, lasciando sempre spazio ad una ulteriore normativa regionale. Del pari, l'attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta, in questo ambito, dalla legge statale, nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *s*, della Costituzione, e in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (ill. cost. + ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 536/2002 (Chieppa, Contri)

«L'art. 117, secondo comma, lettera *s*), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. (...) la tutela dell'ambiente non può ritenersi propriamente una "materia", essendo invece l'ambiente da considerarsi come un "valore" costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali *ex art.* 117 della Costituzione. Già prima della riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione, la protezione dell'ambiente aveva assunto una propria autonoma consistenza che, in ragione degli specifici ed unitari obiettivi perseguiti, non si esauriva né rimaneva assorbita nelle competenze di settore (sentenza n. 356 del 1994), configurandosi l'ambiente come bene unitario, che può risultare compromesso anche da interventi minori e che va pertanto salvaguardato nella sua interezza (sentenza n. 67 del 1992). La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli *standards* minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera *s*) del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» (ill. cost.).

Sent. 407/2002 (Ruperto, Capotosti)

Non tutti «gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una

configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato» (non fond.).

B. LA TUTELA DELL'UNITÀ ATTRAVERSO L'ESERCIZIO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE STATALI CONCORRENTI (ART. 117, TERZO COMMA, COST.)

- Professioni

Sent. 131/2010 (Amirante, Maddalena)

La potestà legislativa regionale «nella materia concorrente delle “professioni” deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera di singoli precetti normativi, si configura infatti quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale (sentenze n. 153 e n. 424 del 2006, n. 57 del 2007, n. 138 e n. 328 del 2009)» (ill. cost. + ill. cost. conseq.).

Sent. 271/2009 (Amirante, Mazzella)

L'attribuzione della materia delle professioni alla competenza dello Stato «prescinde dal settore nel quale l'attività professionale si esplica e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale che sia coerente anche con i principi dell'ordinamento comunitario» (ill. cost. + ill. cost. parz. + non fond.)

- Tutela della salute

Sent. 150/2010 (Amirante, Napolitano)

Nella materia concorrente della tutela della salute «il legislatore regionale è tenuto a rispettare i principi fondamentali sanciti a livello statale» (ill. cost. + cess. mat. cont.).

- Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia

Sent. 339/2009 (Amirante, De Siervo)

«Pur dovendosi rispettare la competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (...), non se ne può infatti dedurre la impossibilità per il legislatore statale di determinare una speciale disciplina mediante la quale il Governo della Repubblica può giungere ad elaborare una propria piattaforma d'azione in un settore in profondo mutamento dopo - tra l'altro - la determinazione di riaprire la sperimentazione sul versante della produzione energetica nucleare, l'accresciuta diversificazione delle fonti di energia, lo sviluppo delle fonti rinnovabili, ed in considerazione dell'importanza del dibattito sulla sostenibilità ambientale nella produzione e nell'uso dell'energia» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

- Coordinamento della finanza pubblica

Sent. 148/2012 (Quaranta, Silvestri)

«La giurisprudenza di questa Corte ha riconosciuto la natura di principi fondamentali nella materia, di competenza legislativa concorrente, del coordinamento della finanza pubblica alle norme statali che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente e non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (*ex plurimis*, sentenze n. 232 del 2011 e n. 326 del 2010)» (non fond. + cess. mat. cont.)

Sent. 139/2012 (Quaranta, Cassese)

Lo Stato «può agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali e, al contempo, dichiarare che le stesse norme sono efficaci nei confronti delle Regioni “a condizione di permettere l’extrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all’esercizio dell’autonomia regionale” (sentenza n. 182 del 2011). In caso contrario, la norma statale non può essere ritenuta di principio (sentenza n. 159 del 2008), a prescindere dall’auto-qualificazione operata dal legislatore (sentenza n. 237 del 2009). (...) anche gli enti ad autonomia differenziata sono soggetti ai vincoli legislativi derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica (da ultimo, sentenze n. 30 del 2012 e n. 229 del 2011). (...) quando la disposizione impugnata costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.), “l’eventuale impatto di essa sull’autonomia finanziaria (art. 119 Cost.) ed organizzativa (artt. 117, quarto comma, e 118 Cost.) della ricorrente si traduce in una ‘circostanza di fatto come tale non incidente sul piano della legittimità costituzionale’” (da ultimo, sentenza n. 40 del 2010, nonché sentenze n. 169 del 2007 e n. 36 del 2004)» (non fond. + estinz.).

Sent. 182/2011 (Maddalena, Lattanzi)

Il legislatore statale, «con una “disciplina di principio”, può legittimamente “imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti” (sentenza n. 36 del 2004; si veda anche la sentenza n. 417 del 2005). Questi vincoli, perché possano considerarsi rispettosi dell’autonomia delle Regioni e degli enti locali, devono riguardare “l’entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo ‘in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale’ – la crescita della spesa corrente”. In altri termini, la legge statale può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004; si vedano anche le sentenze n. 88 del 2006 e n. 449 del 2005). (...) interventi (...) disposti negli anni trascorsi dal legislatore statale non sono stati in grado di superare il vaglio di legittimità costituzionale, data l’indebita compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni che con essi veniva realizzata. In particolare, sono state ritenute illegittime, nella parte in cui pretendevano di imporsi al sistema regionale, rigide misure concernenti la spesa per studi, consulenze, missioni all’estero, rappresentanza, relazioni pubbliche e convegni (sentenza n. 417 del 2005); la spesa per viaggi in aereo (sentenza n. 449 del 2005); i compensi e il numero massimo degli amministratori di società partecipate dalla Regione (sentenza n. 159 del 2008); le spese per autovetture (sentenza n. 297 del 2009). A fronte di tale consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale (...) ha mostrato di saper superare la tecnica normativa in origine adottata, ai fini del contenimento della spesa pubblica, preferendo agire direttamente sulla spesa delle proprie amministrazioni con norme puntuali, delle quali si è invece dichiarata l’efficacia nei confronti delle Regioni esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica, escludendone l’applicabilità diretta (sentenza n. 289 del 2008)» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 163/2011 (Maddalena, Tesauero)

La «“esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario” determina una situazione nella quale “l’autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell’ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa” (sentenza n. 193 del 2007). Ciò in quanto le “norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 237 e n. 139 del 2009)”, per cui il legislatore statale può “legittimamente

imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenza n. 52 del 2010)» (ill. cost.).

Sent. 155/2011 (Maddalena, Cassese)

«Le Regioni e gli enti locali, come è noto, sono chiamati a concorrere al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, assunti in sede europea per garantire il rispetto del Patto di stabilità e crescita. A tal fine, questi enti sono assoggettati alle regole del cosiddetto "Patto di stabilità interno", che, da un lato, indicano "limiti complessivi di spesa" e, dall'altro lato, prevedono "sanzioni volte ad assicurar[n]e il rispetto". Simili sanzioni operano "nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti" e, secondo la giurisprudenza di questa Corte, "costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica" (sentenze n. 289 e n. 190 del 2008, n. 412 e n. 169 del 2007 e n. 4 del 2004)» (ill. cost.).

Sent. 122/2011 (De Siervo, Napolitano)

La piena «attuazione del principio di coordinamento della finanza pubblica poteva determinare che la competenza statale non si esaurisse con l'esercizio del potere legislativo, ma implicasse anche "l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo" (sentenza n. 376 del 2003). E, del resto, la Corte aveva messo in rilievo "il carattere 'finalistico' dell'azione di coordinamento" e, quindi, l'esigenza che "a livello centrale" si potessero collocare anche "i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento" venisse "concretamente realizzata" (sempre sentenza n. 376 del 2003)» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 326/2010 (De Siervo, Quaranta)

Norme statali che «fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica alla seguente duplice condizione: in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della medesima, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi (tra le molte, sentenza n. 237 del 2009). Peraltro, (...) non costituisce ostacolo all'esercizio della potestà legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica, attraverso la fissazione dei relativi principi fondamentali, la circostanza che si incida su un ambito materiale (...) rimesso alla potestà legislativa residuale delle Regioni. D'altronde, (...) limiti finanziari per le Regioni e gli enti locali, volti al perseguimento degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa, sono in linea con la più recente interpretazione della nozione di "coordinamento della finanza pubblica" fatta propria dalla giurisprudenza costituzionale, ormai "costante nel ritenere che norme statali che fissano limiti alla spesa di enti pubblici regionali sono espressione della finalità di coordinamento finanziario", per cui il legislatore statale può "legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (così sentenza n. 52 del 2010, nonché sentenze n. 237 e n. 139 del 2009)» (ill. cost. *in parte qua* + inamm.).

Sent. 156/2010 (Amirante, Cassese)

Le norme statali «recanti principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica possono "porre obiettivi di riequilibrio della medesima", non debbono prevedere "in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi" (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009) e debbono lasciare alle Regioni "la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi" (sentenze n. 341 e n. 237 del 2009)» (ill. cost. + inamm.).

Sent. 284/2009 (Amirante, Silvestri)

«Allo scopo di raggiungere gli obiettivi del Patto di stabilità interno, lo Stato fissa i principi fondamentali, nell'esercizio della potestà legislativa concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (art. 117, terzo comma, Cost.); tale competenza statale è richiamata dall'art. 119, secondo comma, Cost., che inquadra il potere degli enti territoriali di stabilire e applicare tributi ed entrate propri "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Con riferimento al Patto di stabilità interno ed ai parametri costituzionali prima citati, questa Corte ha posto in rilievo, in primo luogo, che la finalità del contenimento della spesa pubblica corrente rientra nella finalità generale del coordinamento finanziario (sentenze n. 417 del 2005 e n. 4 del 2004), con la conseguenza che "il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio - anche se questi ultimi, indirettamente, vengono ad incidere sull'autonomia regionale di spesa - per ragioni di coordinamento finanziario volte a salvaguardare, proprio attraverso il contenimento della spesa corrente, l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari" (sentenza n. 237 del 2009). Tra gli obblighi in questione v'è quello di rispettare il Patto di stabilità e di crescita, come questa Corte ha già ricordato in altre occasioni (sentenza n. 267 del 2006). (...) I vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno si applicano in modo uniforme a tutti gli enti territoriali di una certa dimensione, trattandosi di "una misura in qualche modo di emergenza, che tende a realizzare, nell'ambito della manovra finanziaria annuale disposta con legge, un obiettivo di carattere nazionale" (sentenza n. 36 del 2004)» (non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 237/2009 (Amirante, Quaranta)

Una disposizione statale di principio, «adottata in materia di legislazione concorrente, quale quella del coordinamento della finanza pubblica, può incidere su una o più materie di competenza regionale, anche di tipo residuale, e determinare una, sia pure parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative delle Regioni (*ex multis*, sentenze n. 159 del 2008; n. 181 del 2006 e n. 417 del 2005). (...) la finalità di contenimento della spesa pubblica corrente deve essere ritenuta espressione della finalità di coordinamento finanziario (sentenze n. 4 del 2004 e n. 417 del 2005). Da ciò consegue che il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli alle politiche di bilancio (...) per ragioni di coordinamento finanziario (...). Infatti, per un verso, non può dubitarsi che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata (sentenze n. 267 del 2006 e n. 425 del 2004); per altro verso, deve essere ricordato che tra i vincoli derivanti all'Italia dall'appartenenza all'Unione europea vi è l'obbligo di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale(...)» (sentenza n. 267 del 2006). Le disposizioni di principio relative al contenimento della spesa pubblica e al rispetto del patto di stabilità interno, legittimamente adottate, sono idonee, altresì, a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenze n. 417 e n. 64 del 2005). Su un piano d'ordine generale, si è così ritenuto che il legislatore statale possa stabilire solo un limite complessivo che lasci agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenze n. 417 del 2005 e n. 36 del 2004). Qualora la legge statale, invece, vincolasse Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, essa verrebbe a comprimere illegittimamente la loro autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia (sentenza n. 159 del 2008). (...) all'ambito di tali principi di coordinamento della finanza pubblica questa Corte ha, altresì, ricondotto (...) norme puntuali adottate dal legislatore per realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario, che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali (citata sentenza n. 417 del 2005)» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 289/2008 (Bile, Maddalena)

Un «principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica (...) deve ritenersi applicabile anche alle autonomie speciali, in considerazione dell'obbligo generale di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, di contribuire all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenze n. 190 del 2008; n. 169 e n. 82 del 2007)» (inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 159/2008 (Bile, De Siervo)

«Dinanzi ad un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e cioè nell'ambito di una materia di tipo concorrente, è naturale che ne derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome (specie in tema di organizzazione amministrativa o di disciplina del personale), nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, si vedano le sentenze n. 169 e n. 162 del 2007; n. 353 e n. 36 del 2004)». Le disposizioni statali devono porre «solo criteri ed obiettivi cui dovranno attenersi le Regioni e gli enti locali nell'esercizio della propria autonomia finanziaria, senza invece imporre loro precetti specifici e puntuali (fra le molte, si vedano le sentenze n. 95 del 2007, n. 449 del 2005 e n. 390 del 2004)» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 121/2007 (Bile, Maddalena)

Il coordinamento finanziario «può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo. In questa specifica materia, non può, infatti, ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità di prevedere e disciplinare siffatti poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Infatti il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento non solo giustifica la posizione di principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 Cost., ma anche la collocazione a livello centrale di poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata. La giurisprudenza di questa Corte (si veda, ancora, la sentenza n. 376 del 2003) ha, peraltro, chiarito che i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto alle quali l'azione di coordinamento non può mai trasformarsi in attività di direzione o in un indebito condizionamento dell'autonomia regionale» (non fond.).

Sent. 82/2007 (Bile, Mazzella)

L'obbligo «generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all'azione di risanamento della finanza pubblica (sentenza n. 416 del 1995 e successivamente, anche se non con specifico riferimento alle Regioni a statuto speciale, le sentenze n. 417 del 2005 e nn. 353, 345 e 36 del 2004) [...] deve essere temperato e coordinato con la speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette Regioni, in forza dei loro statuti» (non fond.).

- Discipline statali cedevoli in caso di attrazione in sussidiarietà

Sent. 303/2003 (Chieppa, Mezzanotte)

«Non può negarsi che l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente, e tuttavia una simile lettura dell'art. 117 svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative (...). La disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale che deve ritenersi non irragionevole,

finalizzata com'è ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività» (ill. cost. + ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

C. LA TUTELA IN VIA LEGISLATIVA DELL'UNITÀ AL DI LÀ DELL'ART. 117, SECONDO E TERZO COMMA, COST.

- Tutela delle minoranze linguistiche (art. 6 Cost.)

Sent. 170/2010 (Amirante, Grossi)

Il «tema della tutela della “lingua” (...) appare, in definitiva – nei limiti, peraltro, in cui possa costituire oggetto di legislazione – non solo naturalmente refrattario ad una rigida configurazione in termini di “materia” (come criterio di riparto delle competenze) ma soprattutto necessariamente sottratto alla competizione, o alla conflittualità, tra legislatori “competenti”. Ed è, perciò, primariamente affidato alla cura dell’istituzione, come quella statale, che – in considerazione delle ragioni storiche della propria più ampia rappresentatività, indipendente dal carattere unitario della propria organizzazione – risulti incaricata di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze: e che perciò risulti in grado di rendere compatibili, sul piano delle discipline, le necessità del pluralismo con quelle dell’uniformità. (...) la giurisprudenza di questa Corte in tema di titolarità del potere normativo in materia di tutela delle minoranze linguistiche, dopo una fase nella quale era stata affermata “l’esclusiva potestà del legislatore statale” (sentenza n. 62 del 1960), in ragione di inderogabili “esigenze di unità e di eguaglianza”, ha poi progressivamente riconosciuto anche un potere del legislatore regionale, sia pure entro limiti determinati (da ultimo, sentenza n. 159 del 2009). Ma è indubbio che, se questo riconoscimento può consentire un intervento del legislatore delle Regioni anche a statuto ordinario, e specialmente in connessione alle ragioni di convergenti tutele dell’identità culturale e del patrimonio storico delle proprie comunità, esso certamente non vale ad attribuire a quest’ultimo il potere autonomo e indiscriminato di identificare e tutelare – ad ogni effetto – una propria “lingua” regionale o altre proprie “lingue” minoritarie, anche al di là di quanto riconosciuto e stabilito dal legislatore statale. Nè, tanto meno, può consentire al legislatore regionale medesimo di configurare o rappresentare, sia pure implicitamente, la “propria” comunità in quanto tale – solo perchè riferita, sotto il profilo personale, all’ambito territoriale della propria competenza – come “minoranza linguistica”, da tutelare ai sensi dell’art. 6 Cost.» (ill. cost. parz. + ill. cost. conseq. + non fond.).

Sent. 159/2009 (Amirante, Napolitano)

L’attuazione in via di legislazione ordinaria dell’art. 6 Cost. in tema di tutela delle minoranze linguistiche «genera un modello di riparto delle competenze fra Stato e Regioni che non corrisponde alle ben note categorie previste per tutte le altre materie nel Titolo V della seconda parte della Costituzione, sia prima che dopo la riforma costituzionale del 2001. Infatti, il legislatore statale appare titolare di un proprio potere di individuazione delle lingue minoritarie protette, delle modalità di determinazione degli elementi identificativi di una minoranza linguistica da tutelare, nonché degli istituti che caratterizzano questa tutela, frutto di un indefettibile bilanciamento con gli altri legittimi interessi coinvolti ed almeno potenzialmente confliggenti (...). E ciò al di là della ineludibile tutela della lingua italiana. (...) il legislatore statale “dispone in realtà di un proprio potere di doveroso apprezzamento in materia, dovendosi necessariamente tener conto delle conseguenze che, per i diritti degli altri soggetti non appartenenti alla minoranza linguistica protetta e sul piano organizzativo dei pubblici poteri - sul piano quindi della stessa operatività concreta della protezione - derivano dalla disciplina speciale dettata in attuazione dell’art. 6 della Costituzione” (sentenza n. 406 del 1999). Si tratta, inoltre, di un potere legislativo che può applicarsi alle più diverse materie legislative, in tutto od in parte spettanti alle Regioni. Peraltro, malgrado tutte queste caratteristiche, ci si trova dinanzi ad una potestà legislativa non solo limitata dal suo specifico oggetto, ma non esclusiva (nel senso di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost.), dal momento che alle leggi regionali spetta l’ulteriore attuazione della legge statale che si renda necessaria» (ill. cost. + non fond.).

- Ricerca scientifica (artt. 9 e 33 Cost.)

Sent. 31/2005 (Onida, Quaranta)

«La ricerca scientifica e tecnologica nel nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione è inclusa tra le materie appartenenti alla competenza concorrente. Tuttavia, questa Corte, con sentenza n. 423 del 2004, ha affermato che la ricerca scientifica deve essere considerata non solo una "materia", ma anche un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati. Sulla base di tali premesse la Corte ha ritenuto, innanzitutto, ammissibile un intervento "autonomo" statale in relazione alla disciplina delle "istituzioni di alta cultura, università ed accademie", che "hanno il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato" (art. 33, sesto comma, Cost.). Detta norma ha, infatti, previsto una "riserva di legge" statale (sentenza n. 383 del 1998), che ricomprende in sé anche quei profili relativi all'attività di ricerca scientifica che si svolge, in particolare, presso le strutture universitarie (...). Al di fuori di questo ambito lo Stato conserva, inoltre, una propria competenza in relazione ad attività di ricerca scientifica strumentale e intimamente connessa a funzioni statali, allo scopo di assicurarne un migliore espletamento, sia organizzando direttamente le attività di ricerca, sia promuovendo studi finalizzati (cfr. sentenza n. 569 del 2000). Infine, il legislatore statale (...) può sempre, nei casi in cui sussista "la potestà legislativa concorrente nella 'materia' in esame, non solo ovviamente fissare i principi fondamentali, ma anche attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolarne al tempo stesso l'esercizio - nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini (vedi anche sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond. nei sensi).

- Materie di competenza residuale delle Regioni

Sent. 80/2012 (Gallo, Silvestri)

La competenza legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo «non esclude la legittimità di un intervento legislativo dello Stato volto a disciplinare l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative nella stessa materia (*ex plurimis*, sentenze n. 76 e n. 13 del 2009, n. 94 del 2008, n. 339 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006)» (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

Sent. 412/2008 (Flick, Quaranta)

Non può escludersi che «lo Stato possa procedere per il futuro, con la necessaria partecipazione delle Regioni interessate in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti (...) quel carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato sul porto stesso e sulle connesse aree portuali» (non spett. + ann.).

Sent. 94/2008 (Bile, Mazzella)

L'ascrivibilità della materia turismo alla competenza regionale residuale «non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.)

Sent. 213/2006 (Marini, Quaranta)

In via generale, «deve essere affermata l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117 Cost., "per il solo fatto che tale oggetto non sia

immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.". D'altro canto, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa; "in siffatti casi di concorso di competenze deve, pertanto, farsi applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione" (sentenza n. 231 del 2005). (...) La pesca (...) costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme. (...) per quegli aspetti, pur riconducibili in qualche modo all'attività di pesca, che sono connessi a materia di competenza ripartita tra Stato e Regioni (...) sussiste la potestà legislativa statale nella determinazione dei principi fondamentali, ai quali il legislatore regionale, nel dettare la disciplina di dettaglio, deve attenersi» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. + inamm. + non fond.).

D. LA TUTELA DELL'UNITÀ ATTRAVERSO L'ATTRAZIONE IN SUSSIDIARIETÀ DI FUNZIONI AMMINISTRATIVE (ART. 118 COST.)

Sent. 232/2011 (Quaranta, Grossi)

Nell'art. 118, primo comma, Cost. va «rinvenuto un peculiare elemento di flessibilità, il quale – nel prevedere 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 principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – introduce un meccanismo dinamico (incidente anche sulla stessa distribuzione delle competenze legislative) diretto appunto a superare l'equazione tra titolarità delle funzioni legislative e titolarità delle funzioni amministrative. (...) poiché la valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato, in relazione al principio di legalità sostanziale (per tutte, sentenza n. 6 del 2004), tale scelta deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (*ex plurimis* sentenze n. 278 del 2010, n. 76 del 2009, n. 165 e n. 88 del 2007, n. 214 del 2006, n. 151 del 2005). E, dunque, proprio in ragione della rilevanza dei valori coinvolti, una deroga al riparto operato dall'art. 117 Cost. può essere giustificata solo se la valutazione dell'interesse unitario sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Affinché, dunque, nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa detti una disciplina logicamente pertinente (dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni), che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine e che sia adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, attraverso adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali (da ultimo, sentenza n. 278 del 2010). Infatti, solo la presenza di tali presupposti, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, consente di giustificare la scelta statale dell'esercizio unitario di funzioni, allorquando emerga l'esigenza di esercizio unitario delle funzioni medesime (*ex plurimis*, sentenze n. 76 del 2009, n. 339 e n. 88 e del 2007, n. 214 del 2006, n. 242 e n. 151 del 2005) (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 278/2010 (Amirante, De Siervo)

Lo Stato può ricorrere allo strumento della chiamata in sussidiarietà «al fine di allocare e disciplinare una funzione amministrativa (sentenza n. 303 del 2003) pur quando la materia, secondo un criterio di prevalenza, appartenga alla competenza regionale concorrente, ovvero residuale» (ill. cost. + inamm. + non fond. + estinz.).

Sent. 225/2009 (Amirante, Maddalena)

L'art. 118 Cost., «nell'eliminare il principio del parallelismo tra competenza legislativa ed amministrativa ai fini del riparto delle funzioni amministrative tra Stato e Regioni ordinarie e nell'imporre un livello dell'azione amministrativa verso il basso, ha stabilito, comunque, che, nel rispetto del principio di legalità, una diversa distribuzione della funzione amministrativa possa avvenire, quando occorra assicurarne l'esercizio unitario, con legge statale o regionale, secondo le competenze legislative previste dall'art. 117 Cost. e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (sentenze n. 303 del 2003; n. 172 del 2004). Ne consegue che, nel caso della tutela ambientale, lo Stato, in quanto titolare di una competenza esclusiva, ai sensi dell'art. 118 Cost., nel rispetto dei suddetti principi, può conferire a sé le relative funzioni amministrative, ovvero conferirle alle Regioni o ad altri enti territoriali, ovvero ancora prevedere

che la funzione amministrativa sia esercitata mediante il coinvolgimento di organi statali ed organi regionali o degli enti locali» (inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 76/2009 (Amirante, Mazzella)

L'esigenza di un «esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza (in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa dal livello regionale a quello statale) possono giustificare una deroga al normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Parte II della Costituzione. A condizione, naturalmente, che la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e rispettosa del principio di leale collaborazione con le Regioni. Con specifico riguardo al settore turistico, questa Corte ha già affermato che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura, e dalla necessità di ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e di esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale (sentenze n. 88 del 2007 e n. 214 del 2006)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 242/2005 (Contri, De Siervo)

Dal «complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivi elencati nell'art. 117 Cost., comma 2, lettera e), emerge "l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese"; ciò mentre "appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma Cost.)". Ciò significa che sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost. (...); peraltro, in questi diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione. (...) Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore statale possa considerare necessario che anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative "sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza" di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 6/2004 (Chieppa, De Siervo)

Il «problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., conformemente a quanto già questa Corte ha ritenuto possibile nel nuovo assetto costituzionale (cfr. sentenza 303 del 2003)». La scelta del legislatore statale di considerare necessario «il conferimento (...) di una funzione amministrativa ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata dall'organo legislativo corrispondente almeno al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore (...). Questa scelta legislativa che trova sicuro, seppur implicito, fondamento costituzionale nell'art. 118 Cost., in relazione al principio di legalità, deve giustificarsi in base ai principi di sussidiarietà,

differenziazione ed adeguatezza; questi ultimi, tuttavia, non possono trasformarsi - come questa Corte ha affermato nella sentenza n. 303 del 2003 - “in 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”. Proprio per la rilevanza dei valori coinvolti, questa Corte ha quindi affermato, nella medesima sentenza, che una deroga al riparto operato dall’art. 117 Cost. può essere giustificata “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”. In altri termini, perché nelle materie di cui all’art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l’esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine. Da ultimo, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. Quindi, con riferimento a quest’ultimo profilo, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall’art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) - la legislazione statale di questo tipo “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, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà” (sentenza n. 303 del 2003)» (non fond.).

Sent. 303/2003 (Chieppa, Mezzanotte)

«Il nuovo art. 117 Cost. distribuisce le competenze legislative in base ad uno schema imperniato sulla enumerazione delle competenze statali; con un rovesciamento completo della previgente tecnica del riparto sono ora affidate alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, le funzioni legislative residuali. In questo quadro, 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 (...). 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 principi 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 (...) 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 principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. È 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. (...) 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 principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata. Che dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, sia desumibile anche il principio dell'intesa consegua alla peculiare funzione attribuita alla sussidiarietà, che si discosta in parte da quella già conosciuta nel nostro diritto di fonte legale. (...) 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 principi 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 anettere ai principi 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, ovverossia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (ill. cost. + ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

E. UNITÀ ED AUTONOMIA FINANZIARIA DEGLI ENTI TERRITORIALI

Sent. 176/2012 (Quaranta, Carosi)

Gli interventi statali «fondati sulla differenziazione tra Regioni, volti a rimuovere gli squilibri economici e sociali, devono seguire le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost., senza alterare i vincoli generali di contenimento della spesa pubblica, che non possono che essere uniformi» (sentenza n. 284 del 2009). Da ciò deriva l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione (...). Il rispetto di detto principio di tipicità non impedisce certamente – allo stato della legislazione – che possano essere adottati interventi perequativi a favore delle collettività economicamente più deboli. Ciò potrà tuttavia avvenire solo attraverso quei moduli legislativi e procedurali non collidenti con il dettato dell'art. 119 Cost., alcuni dei quali sono già stati scrutinati favorevolmente da questa Corte (sentenze n. 71 del 2012, n. 284 e n. 107 del 2009, n. 216 del 2008, n. 451 del 2006 e n. 37 del 2004). Mentre il concorso agli obiettivi di finanza pubblica è un obbligo indefettibile di tutti gli enti del settore pubblico allargato di cui anche le Regioni devono farsi carico attraverso un accollo proporzionato degli oneri complessivi conseguenti alle manovre di finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenza n. 52 del 2010), la perequazione degli squilibri economici in ambito regionale deve rispettare le modalità previste dalla Costituzione, di modo che il loro impatto sui conti consolidati delle amministrazioni pubbliche possa essere fronteggiato ed eventualmente redistribuito attraverso la fisiologica utilizzazione degli strumenti consentiti dal vigente ordinamento finanziario e contabile» (ill. cost. + ill. cost. conseq.).

Sent. 280/2011 (Quaranta, Gallo)

L'art. 119 Cost. «è stato sempre interpretato da questa Corte (sentenze n. 355 del 1998; n. 295 del 1993; n. 294 del 1990; n. 214 e n. 204 del 1987; n. 272 e n. 271 del 1986) nel senso che la potestà legislativa tributaria regionale – che costituisce un aspetto dell'autonomia finanziaria garantita alle Regioni – non può essere legittimamente esercitata in mancanza di una previa disposizione di legge statale che definisca, quanto meno, gli elementi essenziali del tributo. In base a tale disposizione la potestà normativa regionale si configura, perciò, come meramente attuativa delle leggi statali» (ill. cost.).

Sent. 325/2010 (Amirante, Gallo)

L'art. 119, sesto comma, Cost. «garantisce alle Regioni e agli enti locali un patrimonio, precisando però che esso è "attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato". L'autonomia patrimoniale delle Regioni e degli enti locali non è, dunque incondizionata, ma si conforma ai principi che il legislatore statale fissa nelle materie di sua competenza legislativa» (ill. cost. parz. + ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 123/2010 (Amirante, Gallo)

In forza del «combinato disposto del secondo comma, lettera e), del terzo comma e del quarto comma dell'art. 117 Cost., nonché dell'art. 119 Cost., "non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale" (sentenze n. 102 del 2008 e n. 37 del 2004); (...) di conseguenza, fino a quando l'indicata legge statale non sarà emanata, rimane precluso alle Regioni il potere di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato e di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 102 del 2008; n. 75 e n. 2 del 2006; n. 397 e n. 335 del 2005; n. 37 del 2004); (...) va considerato statale e non già "proprio" della Regione, nel senso di cui al vigente art. 119 Cost., il tributo istituito e regolato da una legge statale, ancorché il relativo gettito sia devoluto alla Regione stessa (sentenze n. 298 e n.

216 del 2009); (...) la disciplina, anche di dettaglio, dei tributi statali è riservata alla legge statale e l'intervento del legislatore regionale è precluso anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti stabiliti dalla legislazione statale stessa (sentenze n. 298 e n. 216 del 2009; n. 2 del 2006; n. 397 del 2005)» (ill. cost.).

Sent. 297/2009 (Amirante, Gallo)

La legge statale «può stabilire solo un “limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa” (sentenza n. 36 del 2004), e non può fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle Regioni e degli enti locali, tali da ledere l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost. (sentenze n. 120 del 2008; n. 169 del 2007; n. 417 del 2005; n. 36 del 2004)» (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

Sent. 168/2008 (Bile, Gallo)

L'art. 119 Cost. «vieta al legislatore statale di prevedere, in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, anche a favore di soggetti privati. Tali misure, infatti, “possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza” (*ex multis*, sentenze nn. 63, 50 e 45 del 2008; n. 137 del 2007; n. 160, n. 77 e n. 51 del 2005). (...) il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.; il che si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni - nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza - mediante una disciplina “che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini” (sentenza n. 6 del 2004, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 155 e n. 31 del 2005; n. 303 del 2003). (...) nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sentenza n. 6 del 2004)» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. conseq. + inamm. + non fond.).

Sent. 102/2008 (Bile, Gallo)

«Il quadro normativo risultante dalla riforma costituzionale è stato interpretato da questa Corte nel senso, da una parte, che lo spazio riservato a detta potestà dipende prevalentemente dalle scelte di fondo operate dallo Stato in sede di fissazione dei principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario e, dall'altra, che l'esercizio del potere esclusivo delle Regioni di autodeterminazione del prelievo è ristretto a quelle limitate ipotesi di tributi, per la maggior parte “di scopo” o “corrispettivi”, aventi presupposti diversi da quelli degli esistenti tributi statali. È indicativa di questo indirizzo la sentenza n. 37 del 2004, la quale ha espressamente affermato che (...) “non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”. In

altri termini, lo Stato – nell’esercizio della propria competenza legislativa nella determinazione dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” - ha il potere di fissare, con propria legge, “non solo [...] i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee del sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, regioni ed enti locali”. (...) fino a quando l’indicata legge statale non sarà emanata, è vietato alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali (sentenze n. 451 del 2007; nn. 413, 412, 75 e 2 del 2006; nn. 455, 397 e 335 del 2005; n. 431 del 2004). Solo per quanto riguarda le suddette limitate ipotesi di tributi propri aventi presupposti diversi da quelli dei tributi statali, la Corte ha riconosciuto sussistere il potere delle Regioni di stabilirli, in forza del quarto comma dell’art. 117 Cost., anche in mancanza di un’apposita legge statale di coordinamento, a condizione, però, che essi, oltre ad essere in armonia con la Costituzione, rispettino ugualmente i principi dell’ordinamento tributario, ancorché solo “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato (in tal senso, ancora, la sentenza n. 37 del 2004, nonché, in via generale, la sentenza n. 282 del 2002)» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 118/2006 (Marini, Quaranta)

Nelle materie riservate alla competenza esclusiva o concorrente delle Regioni non è consentita «l’istituzione di fondi speciali o comunque la destinazione, in modo vincolato, di risorse finanziarie, senza lasciare alle Regioni e agli enti locali un qualsiasi spazio di manovra. E ciò anche nell’ipotesi in cui siano previsti interventi finanziari statali, nelle medesime materie, destinati direttamente a soggetti privati. Diversamente, attraverso l’imposizione di precisi vincoli di destinazione nell’utilizzo delle risorse da assegnare alle Regioni, si violerebbero i “criteri e limiti che presiedono all’attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale” (sentenza n. 423 del 2004)» (ill. cost.).

Sent. 449/2005 (Marini, Gallo)

La previsione, «da parte della legge statale, di limiti all’entità di una singola voce di spesa della Regione non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica (ai sensi dell’art. 117, terzo comma, Cost.), perché pone un precetto specifico e puntuale sull’entità della spesa e si risolve perciò in una indebita invasione dell’area riservata dall’art. 119 Cost. alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (v., *ex multis*, sentenze n. 417 del 2005 e nn. 390 e 36 del 2004)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 427/2004 (Onida, Maddalena)

Fino «all’attuazione dell’ultimo comma dell’art. 119 della Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (...), il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale» (non fond.).

Sent. 425/2004 (Onida)

«L’articolo 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all’autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo - quello a ricorrere all’indebitamento solo per spese di investimento - che già nel previgente

regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti (cfr. sentenza n. 536 del 2002). La finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della "finanza pubblica allargata" nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). Il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria (...). Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto - quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci - che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 37/2004 (Chieppa, Onida)

«Il sistema finanziario e tributario degli enti locali è oggetto delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Esso considera, in linea di principio, sullo stesso piano Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabilendo che tutti tali enti "hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa" (primo comma); hanno "risorse autonome" e "stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri", sia pure "in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", ed inoltre "dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (secondo comma). Le risorse derivanti da tali fonti, e dal fondo perequativo istituito dalla legge dello Stato, consentono - vale a dire devono consentire - agli enti di "finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite" (quarto comma), salva la possibilità per lo Stato di destinare risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per gli scopi di sviluppo e di garanzia enunciati dalla stessa norma o "per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio" delle funzioni degli enti autonomi (quinto comma). L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali. È evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il

gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definiva talora come “tributi propri” delle Regioni, nel senso invalso nella applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali. Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Da ciò consegue che, (...) poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119» (non fond.).

Sent. 16/2004 (Chieppa, Onida)

«Sul piano finanziario, in base al nuovo articolo 119, gli enti locali e le Regioni hanno “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (primo comma) e godono di “risorse autonome” (secondo comma). Tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica, compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio, e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi “senza vincoli di destinazione”, sono le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di “finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite” (secondo, terzo e quarto comma). Per il resto, è prevista solo la possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi finanziari speciali “in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni” per gli scopi indicati, o “diversi dal normale esercizio delle loro funzioni” (quinto comma). (...) In questo contesto, non possono trovare oggi spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta invece alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato. Gli interventi speciali previsti dall'articolo 119, quinto comma, a loro volta, non solo debbono essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti, e riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni, ma debbono essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni). L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle

competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste siano chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio. Ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto ma pervasivo di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni degli enti locali, e di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza» (ill. cost.).

Sent. 370/2003 (Chieppa, De Siervo)

«Il nuovo art. 119 della Costituzione, prevede espressamente, al quarto comma, che le funzioni pubbliche regionali e locali debbano essere “integralmente” finanziate tramite i proventi delle entrate proprie e la compartecipazione al gettito dei tributi erariali riferibili al territorio dell'ente interessato, di cui al secondo comma, nonché con quote del “fondo perequativo senza vincoli di destinazione”, di cui al terzo comma. Gli altri possibili finanziamenti da parte dello Stato, previsti dal quinto comma, sono costituiti solo da risorse eventuali ed aggiuntive “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio” delle funzioni, ed erogati in favore “di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”. Pertanto, nel nuovo sistema, per il finanziamento delle normali funzioni di Regioni ed Enti locali, lo Stato può erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, della Costituzione. (...) Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali» (ill. cost. nei limiti + ill. cost. parz. + non fond.).

F. LA TUTELA DELL'UNITÀ ATTRAVERSO L'ESERCIZIO DI POTERI SOSTITUTIVI (ARTT. 118 E 120, SECONDO COMMA, COST.)

Sent. 131/2012 (Quaranta, Cassese)

L'esercizio del potere sostitutivo statale, «demandato al commissario *ad acta* in vista dell'attuazione di un piano di rientro dal disavanzo sanitario previamente concordato tra lo Stato e la Regione interessata, è imposto dalle esigenze della finanza pubblica e, più in generale, “dalla necessità di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica, oltre che dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti un diritto fondamentale (art. 32 Cost.), qual è quello alla salute” [...] (sentenza n. 78 del 2011)» (ill. cost. + ill. cost. conseq.).

Sent. 121/2012 (Quaranta, Silvestri)

L'art. 120 Cost. «pone tra i presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo “la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Il Governo potrebbe ritenere che l'inerzia di una Regione nell'applicare una sentenza di questa Corte o la sua applicazione distorta siano idonee a ledere l'unità giuridica della Repubblica o la sua unità economica, determinando disarmonie e scompensi tra i vari territori proprio in relazione a decisioni del giudice delle leggi, che, per definizione, hanno una finalità unitaria, sia quando definiscono, sotto specifici profili, i criteri di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, sia quando incidono sul contenuto sostanziale delle norme statali o regionali in rapporto a singole fattispecie. Gli eventuali squilibri e distorsioni in sede applicativa acquisterebbero ancor maggiore rilevanza se le decisioni costituzionali da applicare riguardassero i diritti civili e sociali delle persone, per i quali la Costituzione prevede una tutela rafforzata quanto alla unitarietà, risultante dal combinato disposto degli artt. 117, secondo comma, lettera m), e 120, secondo comma, Cost. Ove la singola Regione destinataria dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo ritenesse errata l'interpretazione data da quest'ultimo di una o più decisioni di questa Corte poste a base dell'iniziativa statale, potrebbe, a tutela della propria autonomia, attivare i rimedi giurisdizionali ritenuti adeguati, ivi compreso il conflitto di attribuzione. L'ordinamento prevede, cioè, strumenti idonei ad evitare che l'interpretazione governativa delle decisioni di questa Corte possa essere unilateralmente imposta alle Regioni» (non fond. + non fond. nei sensi).

Sent. 165/2011 (Maddalena, Silvestri)

L'art. 120 Cost. «stabilisce che il potere sostitutivo spetti al Governo, nei confronti delle Regioni e degli enti locali, nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Inoltre l'esercizio del potere sostitutivo deve compiersi – sempre secondo l'art. 120 Cost. – in base alle procedure stabilite dalla legge a garanzia dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione. (...) la norma costituzionale prevede che sia il Governo ad esercitare tale potere, sia pure nominando, non in via generale e preventiva, ma per il caso specifico, un commissario» (ill. cost. parz. + ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 250/2009 (Amirante, De Siervo)

L'art. 120 Cost. «attiene all'esercizio straordinario di tale funzione da parte del Governo, mentre “lascia impregiudicata l'ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale” (sentenza n. 43 del 2004): infatti, in entrambi i casi, la legge è tenuta ad apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione» (ill. cost. parz. + ill. cost. conseq. + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

Sent. 249/2009 (Amirante, Tesauro)

Deve desumersi da quanto «previsto dall'art. 118 Cost. - il quale attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, le funzioni amministrative, ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ai livelli territoriali di governo di dimensioni più ampie - anche la previsione di "eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente" (sentenza n. 43 del 2004). In questa prospettiva, si è anche precisato che non può farsi discendere dall'art. 120, secondo comma, Cost. una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina del potere sostitutivo, dovendosi viceversa riconoscere che "la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza e nel disciplinare, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 118, primo e secondo comma, Cost., l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi" (sentenza n. 43 del 2004)» (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 383/2005 (Capotosti, De Siervo)

Il secondo comma dell'art. 120 Cost. «individua una serie di situazioni che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo per garantire taluni interessi essenziali»; esso «non può essere applicato ad ipotesi (...) nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa regionale e nella perdurante assenza di adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni nell'ambito dei procedimenti legislativi dello Stato» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. parz. + inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 236/2004 (Zagrebelky, Mezzanotte)

«L'art. 120, secondo comma, Cost., attribuisce al Governo il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni "nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali". La disposizione è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza (...), un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari. E tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della "clausola di favore", nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti» (ill. cost. + inamm.).

Sent. 43/2004 (Zagrebelky, Onida)

Il nuovo articolo 118, primo comma, Cost. «attribuisce in via di principio ai Comuni, in tutte le materie, "le funzioni amministrative", ma riserva la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio

unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato. Da un lato dunque una “preferenza” generalizzata per gli enti più vicini ai cittadini, dall’altro un criterio flessibile, guidato da principi generali, per la concreta collocazione delle funzioni ai vari livelli di governo. E poiché tale concreta collocazione non può che trovar base nella legge, ne deriva che sarà la legge statale o regionale, a seconda che la materia spetti alla competenza legislativa dello Stato o della Regione, ad operare le scelte relative, nel rispetto dei principi generali indicati. (...) In questo quadro, anche l’eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall’ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale. Se così non fosse, si avrebbe infatti l’assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall’inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone “l’esercizio unitario” ai sensi del primo comma dell’articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà. (...) Il nuovo articolo 120, secondo comma, della Costituzione si inserisce in questo contesto, con la previsione esplicita del potere del Governo di “sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni” in determinate ipotesi, sulla base di presupposti che vengono definiti nella stessa norma costituzionale. L’ultimo periodo del comma prevede che sia la legge a definire le procedure, relative evidentemente all’esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal periodo precedente. La nuova norma deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali - il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, la salvaguardia dell’incolumità e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali - che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato (...). Quanto all’“unità giuridica” e all’“unità economica”, quale che ne sia il significato (...), si tratta all’evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente” facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall’articolo 5 della Costituzione. La Costituzione ha voluto dunque che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali. Ma l’articolo 120, secondo comma, non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi. In realtà esso prevede solo un potere sostitutivo *straordinario*, in capo al Governo, da esercitarsi sulla base dei presupposti e per la tutela degli interessi ivi esplicitamente indicati, mentre lascia impregiudicata l’ammissibilità e la disciplina di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possano rendere necessari. Il carattere straordinario e “aggiuntivo” degli interventi governativi previsti dall’articolo 120, secondo comma, risulta sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare gravità, che comportano rischi di compromissione relativi ad interessi essenziali della Repubblica, sia dalla circostanza che nulla, nella norma, lascia pensare che si sia inteso con essa smentire una consolidata tradizione legislativa, che ammetteva pacificamente interventi sostitutivi, nei confronti degli enti locali, ad opera di organi regionali, anche diversi dagli organi di controllo già previsti dall’ora abrogato articolo 130 della Costituzione. Pertanto è da escludere anche che da questa norma costituzionale si possa far discendere una riserva a favore della legge statale di ogni disciplina dell’esercizio di detti ulteriori poteri sostitutivi. La legge di cui

è parola nell'ultimo periodo dell'articolo 120, secondo comma, è bensì la legge statale, ma in quanto la disciplina procedurale ivi prevista, pur se espressiva di principi di portata più generale, è quella relativa all'esercizio dei poteri straordinari di sostituzione delle amministrazioni di qualunque livello, spettanti al Governo a norma del periodo precedente. (...) L'articolo 120, secondo comma, non preclude dunque, in via di principio, la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di propria competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'articolo 118, primo e secondo comma, della Costituzione, l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda anche poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o di attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari che sarebbero compromessi dall'inerzia o dall'inadempimento medesimi. Poiché però, come si è detto, tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi (essendo fondati sulla medesima ragione costituzionale) da quelli elaborati nella ricordata giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni. In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge (cfr. sentenza n. 338 del 1989), che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali. In secondo luogo, la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività "prive di discrezionalità nell'an (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)" (sentenza n. 177 del 1988), la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito. Il potere sostitutivo deve essere poi esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo (cfr. sentenze n. 460 del 1989, n. 342 del 1994, n. 313 del 2003): ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito. La legge deve, infine, apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo, ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. Dovrà dunque prevedersi un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)» (inamm. + non fond.).

Sent. 303/2003 (Chieppa, Mezzanotte)

«Occorre tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva. 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. 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» (ill. cost. + ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi).

G. L'UNITÀ E LE AUTONOMIE DIFFERENZIATE

Sent. 74/2012 (Gallo, Cartabia)

«Nessun dubbio che, laddove gli statuti speciali (...) riconoscano la potestà legislativa primaria in materia di lavori pubblici, debba trovare applicazione la relativa previsione statutaria, anche dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione. Ciò tuttavia non significa che la legislazione regionale o provinciale sia libera di esplicitarsi senza vincoli, dato che gli stessi statuti speciali prevedono limiti che si applicano anche alle competenze legislative primarie. Nel caso in esame, la competenza della Provincia autonoma di Trento nell'ambito dei lavori pubblici di interesse regionale è perimetrata innanzitutto dall'art. 4 dello statuto, che annovera, tra gli altri, il limite del rispetto dei "principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica". Tale limite include anche i principi dell'ordinamento civile, come questa Corte ha già avuto modo di precisare proprio in riferimento all'ambito degli appalti: il legislatore regionale e provinciale "deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi su tutto il territorio nazionale, in ragione dell'esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali" (sentenza n. 114 del 2011)» (ill. cost. + estinz. + cess. mat. cont.).

Sent. 275/2011 (Quaranta, Silvestri)

Il «paesaggio deve essere considerato "l'ambiente nel suo aspetto visivo" (sentenza n. 226 del 2009, in relazione alle sentenze n. 180 del 2008, n. 367 del 2007, n. 183 e n. 182 del 2006). L'art. 9, secondo comma, Cost. ha sancito un principio fondamentale, che vale sia per lo Stato che per le Regioni, ordinarie e speciali. Il riferimento testuale della norma costituzionale è alla "Repubblica", con ciò affermandosi la natura di valore costituzionale in sé e per sé (citata sentenza n. 367 del 2007), la cui disciplina unitaria deve tuttavia "tener conto degli statuti speciali di autonomia" (sentenza n. 378 del 2007). (...) la materia "paesaggio", a differenza della tutela dell'ambiente, è compresa tra quelle di competenza esclusiva delle Province autonome (...). La competenza legislativa delle suddette Province deve tuttavia coesistere con la competenza statale in materia di tutela dell'ambiente e con quella concorrente in materia di energia» (non spett. + ann. + spett.).

Sent. 184/2011 (Maddalena, Tesauro)

La disciplina del Codice degli appalti «è strumentale a garantire la tutela della concorrenza (tra le molte, sentenze n. 186 del 2010, n. 320 del 2008; n. 401 del 2007) e, conseguentemente, anche le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che siano titolari di competenza legislativa primaria nella materia dei lavori pubblici di interesse regionale non possono stabilire al riguardo una disciplina suscettibile di alterare le regole di funzionamento del mercato (sentenze n. 221 del 2010; n. 45 del 2010)» (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 114/2011 (De Siervo, Quaranta)

Lo Statuto speciale di autonomia della Regione Friuli-Venezia Giulia prevede che «la potestà legislativa primaria regionale deve essere esercitata "in armonia con la Costituzione, con i principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, con le norme fondamentali delle riforme economico-sociali e con gli obblighi internazionali dello Stato (...)". Ora, non vi è dubbio che le disposizioni contenute nel citato Codice dei contratti pubblici – per la parte in cui si correlano alle disposizioni del titolo V della parte seconda della Costituzione e, in particolare, all'art. 117, secondo comma, lettere e) ed l), in tema di tutela della concorrenza e di ordinamento civile –

devono essere ascritte, per il loro stesso contenuto d'ordine generale, all'area delle norme fondamentali di riforme economico-sociali, nonché delle norme con le quali lo Stato ha dato attuazione agli obblighi internazionali nascenti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea. (...) “deve essere riconosciuto ai principi desumibili dalle disposizioni del Codice degli appalti la natura di norme fondamentali di riforme economico-sociali della Repubblica, come tali costituenti legittimamente limite alla potestà legislativa primaria” delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. (...) In questa prospettiva, (...) vengono in considerazione, in primo luogo, i limiti derivanti dal rispetto dei principi della tutela della concorrenza, strumentali ad assicurare le libertà comunitarie, e dunque le disposizioni contenute nel Codice dei contratti pubblici che costituiscono diretta attuazione delle prescrizioni poste a livello europeo. In tale ambito, la disciplina regionale non può avere un contenuto difforme da quella prevista, in attuazione delle norme comunitarie, dal legislatore nazionale e, quindi, non può alterare negativamente il livello di tutela assicurato dalla normativa statale. In secondo luogo, il legislatore regionale deve rispettare i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, tra i quali sono ricompresi anche quelli afferenti la disciplina di istituti e rapporti privatistici relativi, soprattutto, alle fasi di conclusione ed esecuzione del contratto di appalto, che devono essere uniformi sull'intero territorio nazionale, in ragione della esigenza di assicurare il rispetto del principio di uguaglianza. A ciò è da aggiungere che nelle suindicate fasi si collocano anche istituti che rispondono ad interessi unitari e che – implicando valutazioni e riflessi finanziari, che non tollerano discipline differenziate nel territorio dello Stato – possono ritenersi espressione del limite rappresentato dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali» (inamm. + ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 173/2010 (Amirante, Napolitano)

La più ampia potestà di cui il legislatore provinciale gode «in materia di “ordinamento dei masi chiusi e delle comunità familiari rette da antichi statuti e consuetudini” (...) trova la sua giustificazione nell'esigenza di rispettare e, se del caso, ristabilire la disciplina del maso chiuso quale si è stratificata nella tradizione e nell'esperienza giuridica riconducibile al diritto preesistente a quello nazionale (sentenze n. 405 del 2006 e n. 4 del 1956). (...) questa Corte, scrutinando la legittimità di talune disposizioni legislative provinciali, relative alla disciplina del maso chiuso, che incidono anche sul diritto privato e sulla giurisdizione, ne ha affermato la compatibilità costituzionale là dove, per il tramite di esse, si tendeva a ripristinare alcuni aspetti originari e tradizionali della complessiva normativa afferente all'istituto (fra le altre, oltre alla già ricordata sentenza n. 4 del 1956, v. la sentenza n. 55 nel 1964). (...) Considerato, pertanto, che la peculiare dilatazione della competenza legislativa provinciale trova esclusiva giustificazione nella circostanza che essa sia funzionale “alla conservazione dell'istituto nelle sue essenziali finalità e specificità” (sentenza n. 340 del 1996), ne deriva che, ogni qualvolta la predetta finalità non sia riscontrabile, da un lato, riemergono gli ordinari impedimenti alla competenza legislativa primaria della Provincia autonoma in materia di diritto privato e di esercizio della giurisdizione (sentenza n. 405 del 2006) e, dall'altro, la competenza nelle predette materie del legislatore statale, simmetricamente, conserva l'abituale estensione» (non fond.).

Sent. 143/2010 (Amirante, De Siervo)

L'esercizio del potere legislativo da parte delle Regioni «in ambiti, pur ad esse affidati in via primaria, che concernano la ineleggibilità e la incompatibilità alle cariche elettive incontra necessariamente il limite del rispetto del principio di eguaglianza specificamente sancito in materia dall'art. 51 Cost. In quest'ambito, di recente, la sentenza n. 288 del 2007 ha affermato che “questa Corte in specifico riferimento alla potestà legislativa esclusiva della Regione siciliana in tema di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri degli enti locali (...) ha in molte occasioni affermato che la disciplina regionale d'accesso alle cariche elettive deve essere strettamente conforme ai principi della legislazione statale, a causa della esigenza di uniformità in tutto il territorio nazionale

discendente dall'identità di interessi che Comuni e Province rappresentano riguardo alle rispettive comunità locali, quale che sia la Regione di appartenenza". E, benché la Corte abbia ritenuto che la potestà legislativa della Regione siciliana in tema di elezioni dell'Assemblea regionale sia più ampia rispetto a quella relativa alle elezioni degli enti locali (sentenze n. 162 e n. 20 del 1985; n. 108 del 1969), anch'essa, tuttavia, incontra sicuramente un limite nell'esigenza di garantire che sia rispettato il diritto di elettorato passivo in condizioni di sostanziale uguaglianza su tutto il territorio nazionale. Infatti, proprio il principio di cui all'art. 51 Cost. svolge "il ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'invulnerabilità (ex art. 2 della Costituzione)" (sentenze n. 25 del 2008, n. 288 del 2007 e n. 539 del 1990). (...) il riconoscimento di tali limiti non vuol dire disconoscere la potestà legislativa primaria di cui è titolare la Regione, ma significa tutelare il fondamentale diritto di elettorato passivo, trattandosi "di un diritto che, essendo intangibile nel suo contenuto di valore, può essere unicamente disciplinato da leggi generali, che possono limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali altrettanto fondamentali e generali, senza porre discriminazioni sostanziali tra cittadino e cittadino, qualunque sia la Regione o il luogo di appartenenza" (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 235 del 1988)» (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 45/2010 (Amirante, Quaranta)

La funzione espletata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 è quella «"di garantire alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome – attraverso un procedimento di adeguamento automatico e all'esito di una valutazione complessiva dei due sistemi in comparazione – quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo Titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali [...]» (sentenza n. 370 del 2006). Con la norma in esame, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha, pertanto, perseguito "l'obbiettivo di evitare che il rafforzamento del sistema delle autonomie delle Regioni ordinarie, attuato dalla riforma del Titolo V, potesse determinare un divario rispetto a quelle Regioni che godono di forme e condizioni particolari di autonomia" (citata sentenza n. 370 del 2006). (...) in mancanza di espressa indicazione costituzionale, nel nuovo art. 117 Cost., i lavori pubblici "non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono" (sentenza n. 303 del 2003) e pertanto possono essere ascritti, di volta in volta, a potestà legislative statali o regionali. Ne deriva che non è "configurabile nè una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, nè tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale" (sentenza n. 401 del 2007, punto 3 del Considerato in diritto). (...) In questa prospettiva, avendo riguardo alle competenze delle singole Regioni, deve ritenersi che esse sono legittimate a regolare soltanto quelle fasi procedurali che afferiscono a materie di propria competenza, nonchè gli oggetti della procedura rientranti anch'essi in ambiti materiali di pertinenza regionale (sentenza n. 160 del 2009)». Lo statuto speciale attribuisce «alle Province autonome di Trento e di Bolzano competenza legislativa primaria in materie specificamente enumerate, tra le quali rientra anche quella dei "lavori pubblici di interesse provinciale". Tale espressa previsione di una competenza propria nella materia in questione e l'ampiezza della stessa sono tali da comportare una maggiore autonomia delle Province autonome così come delle Regioni a statuto speciale rispetto a quella assicurata alle Regioni a statuto ordinario dal novellato Titolo V (...). Quanto sin qui esposto non significa, però, che (...) la legislazione provinciale sia libera di esplicarsi senza alcun vincolo e che non possano trovare applicazione le disposizioni di principio contenute nel d.lgs. n. 163 del 2006. (...) la potestà legislativa primaria della Provincia deve osservare i limiti previsti dall'art. 4 dello statuto, il quale stabilisce che la potestà legislativa regionale, ma anche quella provinciale, deve esplicarsi "in armonia con la Costituzione e i principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica e con il rispetto degli obblighi internazionali e degli interessi nazionali (...) nonchè delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica". Ne consegue che la potestà legislativa provinciale in questa specifica materia deve essere esercitata (...) nel rispetto dei suddetti limiti (sentenze n. 226 del 2009, n. 378 del 2007). (...) In conclusione, dunque, nel settore degli

appalti pubblici il riparto di competenze si atteggia in modo diverso a seconda che trovino applicazione il Titolo V della parte II della Costituzione ovvero norme statutarie speciali che prevedano, in via autonoma, la materia dei lavori pubblici, di interesse regionale o, come nel caso qui in esame, di interesse provinciale. Nel primo caso, in mancanza della previsione di un ambito materiale nel quale ricondurre gli appalti pubblici, le Regioni a statuto autonomo possono, nell'esercizio di una loro specifica competenza, emanare norme che producano "effetti pro concorrenziali", nei limiti innanzi indicati. In presenza, invece, di una previsione statutaria, quale quella in esame, che contempli, quale materia a sè, i lavori pubblici di interesse provinciale, l'ente ad autonomia speciale è legittimato a disciplinare il settore, ma, nell'esercizio di tale specifica competenza legislativa, deve rispettare i limiti fissati dallo statuto speciale (art. 4). Ciò comporta, per quanto attiene in particolare alla tutela della concorrenza, che la disciplina provinciale non possa avere un contenuto difforme da quella assicurata in ambito europeo e nazionale e, quindi, non possa alterare negativamente il livello di tutela assicurato da quest'ultimo» (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

Sent. 226/2009 (Amirante, Maddalena)

La conservazione ambientale e paesaggistica spetta, in base all'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., «alla cura esclusiva dello Stato (ancora la sentenza n. 367 del 2007). In un siffatto contesto, si è inoltre puntualizzato che il predetto titolo di competenza statale "riverbera i suoi effetti anche quando si tratta di Regioni speciali o di Province autonome, con l'ulteriore precisazione, però, che qui occorre tener conto degli statuti speciali di autonomia" (sentenza n. 378 del 2007). Deve, infatti, rammentarsi che le disposizioni della legge costituzionale n. 3 del 2001 non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e sono attualmente invocabili (art. 10 della stessa legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione (tra le altre, sentenza n. 103 del 2003)» (ill. cost. *in parte qua*).

Sent. 387/2008 (Flick, Silvestri)

Il fondamento della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema «si rinviene nell'esigenza insopprimibile di garantire su tutto il territorio nazionale soglie di protezione della fauna che si qualificano come "minime", nel senso che costituiscono un vincolo rigido sia per lo Stato sia per le Regioni - ordinarie e speciali - a non diminuire l'intensità della tutela. Quest'ultima può variare, in considerazione delle specifiche condizioni e necessità dei singoli territori, solo in direzione di un incremento, mentre resta esclusa ogni attenuazione, comunque motivata. (...) la materia "tutela dell'ambiente" non è contemplata nello Statuto Trentino-Alto Adige/Südtirol, con la conseguenza che tutti gli oggetti, che non rientrano nelle specifiche e delimitate competenze attribuite alle Province autonome, rifluiscono nella competenza generale dello Stato nella suddetta materia, la quale implica in primo luogo la conservazione uniforme dell'ambiente naturale, mediante precise disposizioni di salvaguardia non derogabili in alcuna parte del territorio nazionale» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 190/2008 (Bile, Tesauero)

Il vincolo del «rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all'art. 119 della Costituzione (...) si impone anche alle Province autonome nell'esercizio dell'autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale (così fra le altre, sentenze n. 82 del 2007, n. 88 del 2006): vi è, pertanto, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 102/2008 (Bile, Gallo)

La disciplina del Titolo V non garantisce, «rispetto allo statuto speciale, quelle “forme di autonomia più ampie” che, sole, ne consentirebbero l’applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La maggiore autonomia assicurata dallo statuto risulta dal fatto che la condizione cui deve sottostare la Regione Sardegna nell’istituire tributi propri è solo quella (...) dell’armonia con i principi del sistema tributario statale, mentre le Regioni a statuto ordinario sono assoggettate al duplice limite costituito dall’obbligo di esercitare il proprio potere di imposizione in coerenza con i principi fondamentali di coordinamento e dal divieto di istituire o disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di stabilirne altri aventi lo stesso presupposto, almeno fino all’emanazione della legislazione statale di coordinamento». I principi del sistema tributario dello Stato «attengono specificamente alla tipologia e alla struttura degli istituti tributari statali, nonché alle *rationes* ispiratrici di detti istituti. L’armonia con tali principi dei tributi regionali va, perciò, intesa come rispetto, da parte del legislatore regionale, dello “spirito” del sistema tributario dello Stato (*ex multis*, sentenza n. 304 del 2002) e, perciò, come coerenza e omogeneità con tale sistema nel suo complesso e con i singoli istituti che lo compongono». I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso «attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente. Sia l’“armonia con i principi del sistema tributario dello Stato” che l’osservanza dei “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario” realizzano, dunque, una funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario. Con la differenza, però, che mentre l’armonia con i “principi del sistema tributario dello Stato” richiede solo che la Regione, nell’istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari, invece, i “principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario”, in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono - salvi i pochi casi di cui si è sopra detto - l’esistenza di un’apposita legge che li stabilisca. (...) mentre la normativa risultante dalla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (...) vieta alle Regioni a statuto ordinario, in difetto di una legislazione statale sui principi fondamentali di coordinamento, di disciplinare tributi già istituiti da legge statale o di istituirne altri aventi lo stesso presupposto dei preesistenti tributi statali; un simile divieto non è, invece, desumibile dallo statuto speciale della Regione Sardegna, il quale si limita ad esigere che i tributi propri regionali siano in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato. (...) Ne deriva che il Titolo V della Parte II della Costituzione non prevede un’autonomia legislativa tributaria più ampia di quella complessivamente attribuita alla Regione Sardegna dal suo statuto di autonomia. Quest’ultimo è l’unico parametro applicabile nella specie (...). (...) Tale esito interpretativo non esclude, beninteso, che lo Stato possa contenere o ampliare la potestà normativa di autodeterminazione dei tributi propri attribuita alla Regione dallo statuto speciale. Significa solo che tale possibilità passa non già attraverso l’emanazione di una legge statale che fissi i principi fondamentali previsti dall’art. 117 Cost., ma attraverso la modificazione statutaria realizzata attivando lo speciale procedimento di collaborazione previsto dall’art. 54 dello statuto di autonomia, a tenore del quale le disposizioni statutarie in materia di autonomia finanziaria “possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”. (...) Non osta a tale conclusione l’orientamento di questa Corte secondo cui sono applicabili alle Regioni a statuto speciale, come alle Regioni a statuto ordinario, vincoli complessivi e temporanei alla spesa corrente fissati dalla legislazione statale (sentenze n. 169 e n. 82 del 2007). Infatti, in base a detto orientamento, tali vincoli, riconducibili ai “principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica”, si impongono alle autonomie speciali solo in ragione dell’imprescindibile esigenza di assicurare l’unitarietà delle politiche complessive di

spesa che lo Stato deve realizzare - sul versante sia interno che comunitario e internazionale - attraverso la “partecipazione di tutte le Regioni [...] all’azione di risanamento della finanza pubblica” e al rispetto del cosiddetto “patto di stabilità”. Una tale esigenza, in quanto relativa al contenimento della spesa pubblica, non attiene al sistema tributario della Regione Sardegna - la cui coerenza con il sistema statale è garantita dalla menzionata “armonia con il sistema tributario dello Stato”» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 238/2007 (Bile, De Siervo)

La competenza primaria «attribuita alle Regioni a statuto differenziato in materia di ordinamento degli enti locali “non è intaccata dalla riforma del titolo V, parte seconda della Costituzione, ma sopravvive, quanto meno, nello stesso ambito e negli stessi limiti definiti dagli statuti” (sentenza n. 48 del 2003). Al tempo stesso, (...) l’art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (...) conferma che “per tutte le competenze legislative aventi fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo fra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità” (sentenza n. 236 del 2004) [...] questa Corte ha affermato che una disposizione come quella di cui all’art. 5 della Costituzione certamente impegna la Repubblica “e anche quindi le Regioni ad autonomia speciale, a riconoscere e a promuovere le autonomie», ed ha anche aggiunto che «le leggi regionali possono bensì regolare” l’autonomia degli enti locali, “ma non mai comprimere fino a negarla” (sentenza n. 83 del 1997). (...) Peraltro, la giurisprudenza di questa Corte (...) ha riconosciuto al legislatore delle Regioni ad autonomia speciale una potestà di disciplina differenziata rispetto alla corrispondente legislazione statale, salvo il rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento giuridico dello Stato e dell’ambito delle materie di esclusiva competenza statale (individuate sulla base di quanto prescritto negli statuti speciali)» (inamm. + non fond.).

Sent. 370/2006 (Bile, Quaranta)

La disposizione dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 «è caratterizzata da “assoluta specialità”, (cfr. sentenza n. 383 del 2005) - il che la rende insuscettibile sia di interpretazione estensiva che di applicazione analogica - ed ha una finalità essenzialmente transitoria: la funzione svolta dalla norma in esame è, infatti, quella di garantire alle Regioni speciali e alle Province autonome (...) quegli spazi di maggiore autonomia previsti dalle norme contemplate dal nuovo titolo V, in attesa della revisione dei singoli statuti speciali (...). Questa Corte ritiene che il meccanismo di estensione di cui al citato art. 10 possa funzionare soltanto quando esso miri a garantire, all’esito di una valutazione complessiva, maggiore autonomia all’ente Regione e non anche all’ente locale. La restrizione del campo di operatività della citata disposizione discende, innanzitutto, dalla stessa formulazione letterale della norma che fa esclusivo riferimento alle Regioni a statuto speciale, non inserendo così nel proprio ambito applicativo gli enti territoriali minori che - godendo, dopo la riforma del titolo V, di una sicura sfera di autonomia costituzionalmente garantita - avrebbero altrimenti ricevuto una esplicita menzione da parte del legislatore costituzionale. A ciò è da aggiungere che, qualora si ritenesse che il citato art. 10 postuli, ai fini della sua applicazione, una valutazione del complessivo sistema delle autonomie sia regionale che locale, si potrebbe verificare il caso in cui ad una ipotetica maggiore autonomia dell’ente locale corrisponda una minore autonomia dell’ente regionale. Potrebbe, infatti, accadere che una stessa norma costituzionale, introdotta attraverso il meccanismo previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sia idonea ad incrementare gli spazi di autonomia degli enti territoriali minori e contestualmente ad incidere in negativo sull’autonomia regionale. (...) la (...) clausola di equiparazione di cui all’art. 10 (...) presuppone una comparazione tra “grandezze omogenee” (cfr., sia pure ad altro proposito, sentenza n. 314 del 2003). E tale comparazione non è possibile quando la confluenza di elementi divergenti impedisce di stabilire se una disposizione costituzionale introdotta dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 comporti o meno, per gli enti destinatari, spazi di maggiore autonomia. (...) deve, dunque, ritenersi che l’adeguamento automatico previsto dal citato art. 10 operi esclusivamente a favore delle autonomie regionali e non anche delle autonomie locali.

(...) quando la competenza legislativa di una Regione a statuto speciale si radica sulle norme contenute nella legge costituzionale n. 3 del 2001 - perché le stesse attribuiscono una competenza legislativa “più ampia” rispetto allo statuto - le disposizioni contenute nel titolo V trovano applicazione nella loro interezza (cfr. sentenza n. 383 del 2005). Il che significa che la legge regionale dovrà regolamentare il settore rientrante nell’ambito della propria potestà legislativa nel rispetto dei limiti e delle condizioni che la suddetta legge costituzionale ha posto anche a garanzia delle autonomie territoriali minori espressamente menzionate» (cess. mat. cont. + non fond).

Sent. 175/2006 (Marini, Quaranta)

L’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 «“configura un particolare rapporto tra norme degli statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione” (sentenza n. 314 del 2003), che si risolve in un giudizio di preferenza, nel momento della loro applicazione, a favore delle disposizioni costituzionali che garantiscono forme di autonomia “più ampie” rispetto a quelle attribuite dalle disposizioni statutarie. Dalla formulazione del citato articolo 10 emerge con chiarezza che è insita, nel meccanismo di estensione dallo stesso prefigurato, una valutazione necessariamente comparativa tra i due sistemi (ordinario e speciale) di autonomia regionale. (...) In altri termini, perché possa svolgersi un giudizio di preferenza tra diversi sistemi di autonomia occorre che vengano considerati i “due termini” della comparazione, in quanto soltanto all’esito di una disamina complessiva dei sistemi posti a raffronto è possibile ritenere che l’uno garantisca una forma di autonomia eventualmente “più ampia” rispetto all’altro» (inamm.).

Sent. 51/2006 (Marini, De Siervo)

Il legislatore statale conserva «il potere di vincolare la potestà legislativa primaria della Regione speciale attraverso l’emanazione di leggi qualificabili come “riforme economico-sociali”: e ciò anche sulla base (...) del titolo di competenza legislativa nella materia “tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, comprensiva tanto della tutela del paesaggio quanto della tutela dei beni ambientali o culturali; con la conseguenza che le norme fondamentali contenute negli atti legislativi statali emanati in tale materia potranno continuare ad imporsi al necessario rispetto del legislatore della Regione Sardegna che eserciti la propria competenza statutaria nella materia “edilizia ed urbanistica” (v. sentenza n. 536 del 2002). Invece, (...) il riparto delle competenze legislative individuato nell’art. 117 della Costituzione deve essere riferito ai soli rapporti tra lo Stato e le Regioni ad autonomia ordinaria, salva l’applicazione dell’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, peraltro possibile solo per le parti in cui le Regioni ad autonomia ordinaria disponessero, sulla base del nuovo Titolo V, di maggiori poteri rispetto alle Regioni ad autonomia speciale» (inamm.).

Sent. 314/2003 (Chieppa, Zagrebelsky)

«L’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 configura un particolare rapporto tra norme degli Statuti speciali e norme del Titolo V della seconda parte della Costituzione, un rapporto di preferenza, nel momento della loro “applicazione”, in favore delle disposizioni costituzionali che prevedono forme di autonomia “più ampie” di quelle risultanti dalle disposizioni statutarie. Condizione, dunque, dell’operatività di tale rapporto tra fonti è che il loro contenuto, con riferimento all’autonomia prevista, si presti a essere valutato comparativamente, secondo una scala omogenea di grandezze. Questo tipo di comparazione è risultato possibile (...) nei casi in cui si è trattato di valutare il rapporto tra la disciplina dell’impugnazione delle leggi regionali prevista da norme statutarie speciali e la disciplina del vigente art. 127 della Costituzione. Quest’ultimo, prevedendo un controllo successivo da parte della Corte costituzionale, promosso dal Governo entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge, è stato ritenuto rispondente a una logica di maggiore garanzia dell’autonomia legislativa regionale, rispetto al procedimento di controllo preventivo, previsto dalle norme statutarie speciali analogamente alla disposizione del previgente art. 127 della

Costituzione (...). In sintesi: i due procedimenti sono stati considerati confrontabili sotto il profilo della più o meno ampia autonomia regionale, stante l'ingerenza che l'uno, allora, consentiva al Governo di esercitare nel procedimento legislativo regionale e l'altro, oggi, esclude. (...) Il controllo previsto dal vigente art. 127 della Costituzione, invece, è totalmente esterno al procedimento legislativo regionale, il quale si svolge secondo le regole ordinarie e si conclude con la promulgazione e la pubblicazione della legge regionale, indipendentemente da eventuali obiezioni del Governo; obiezioni che possono tradursi esclusivamente, dopo l'entrata in vigore della legge, in censure di illegittimità costituzionale per "eccesso di competenza", di fronte alla Corte costituzionale. (...) Il caso della Regione Siciliana, tuttavia, sotto questo riguardo, è a parte. Le regole dell'impugnazione delle leggi regionali siciliane sono state previste nello Statuto speciale del 1946 nell'ambito di quel particolare sistema di garanzia costituzionale che faceva capo all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto. (...) Il procedimento di impugnazione delle leggi siciliane si caratterizza dunque per la sua singolarità, rispetto a quello previsto tanto per le altre Regioni ad autonomia speciale quanto per le Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 127 della Costituzione, sia nella sua versione originaria, sia in quella riformata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 (...). (...) alla Corte costituzionale non è demandato un giudizio di merito, sulla preferibilità dei differenti sistemi di impugnazione delle leggi regionali. Essa deve limitarsi ad accertare, alla stregua dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, se il sistema di impugnazione previsto dall'art. 127 della Costituzione configuri una "forma di autonomia più ampia" rispetto al sistema vigente di impugnazione delle leggi siciliane. La risposta è che si tratta di sistemi essenzialmente diversi, che non si prestano a essere graduati alla stregua del criterio di prevalenza adottato dal menzionato art. 10. Il controllo sulle leggi siciliane è preventivo, quanto alla sua attivazione; ma i termini per promuoverlo sono assai più stretti di quelli previsti per il controllo successivo delle leggi delle altre regioni. (...) In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di "forma di autonomia più ampia" adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. La conclusione è che il sistema di impugnazione delle leggi siciliane previsto dallo Statuto speciale resta tuttora applicabile, come riconosciuto del resto anche dall'art. 9 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (...), il quale, sostituendo l'art. 31, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, fa espressamente salva "la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana". Tutto ciò fino all'eventuale adeguamento dello Statuto alle norme del nuovo Titolo V della II Parte della Costituzione» (ill. cost.).

Sent. 274/2003 (Chieppa, Bile)

Nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione «valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame), onde devono escludersi ulteriori limiti derivanti da leggi statali già qualificabili come norme fondamentali di riforma economico-sociale. Pertanto - ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 - la particolare "forma di autonomia" così emergente dal nuovo art. 117 della Costituzione in favore delle Regioni ordinarie si applica anche alle Regioni a statuto speciale (...) ed alle Province autonome, in quanto "più ampia" rispetto a quelle previste dai rispettivi statuti» (ill. cost. + non fond. + man. inamm.).

Sent. 103/2003 (Chieppa)

Le disposizioni della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 «non sono destinate a prevalere sugli statuti speciali di autonomia e attualmente sono invocabili (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) solo per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie di quelle già attribuite e non per restringerle, da considerarsi (per la singola Provincia autonoma o Regione speciale) in

modo unitario nella materia o funzione amministrativa presa in considerazione» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 536/2002 (Chieppa, Contri)

«Lo statuto speciale della Regione Sardegna attribuisce la materia caccia alla competenza primaria della regione, prevedendo limiti specifici, quali il rispetto dei “principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica”, delle “norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica”, nonché degli “obblighi internazionali” (...). La previsione per cui il nuovo regime stabilito dalla riforma si applica anche alle Regioni a statuto speciale ove sia più favorevole all'autonomia regionale (art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001) non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante in forza del secondo comma dell'art. 117 della Costituzione alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali. In questo quadro, la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato. Entro questi limiti, la disciplina statale deve essere applicata anche nella Regione Sardegna, fermo restando che altri aspetti connessi alla regolamentazione dell'esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest'ultima» (ill. cost.).

H. I RAPPORTI TRA IL PRINCIPIO DI UNITÀ E LE ISTANZE AUTONOMISTICHE.

- La posizione costituzionale dello Stato e degli altri enti costitutivi della Repubblica

Sent. 198/2012 (Quaranta, Cassese)

«La disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall'art. 116 Cost. (...) A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 149/2009 (Amirante, De Siervo)

«Lo Stato si pone, pertanto, anche con riguardo al procedimento di approvazione e di modifica degli statuti regionali autonomi, in veste di garante della "istanza unitaria" che, come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 274 del 2003), connota il pluralismo istituzionale della Repubblica, indirizzandolo verso l'osservanza della Costituzione» (inamm. + non spett. + ann.).

Sent. 365/2007 (Bile, De Siervo)

A seguito della riforma costituzionale del 2001, «la sovranità interna dello Stato conserva intatta la propria struttura essenziale, non scalfita dal pur significativo potenziamento di molteplici funzioni che la Costituzione attribuisce alle Regioni ed agli enti territoriali. (...) Gli artt. 5 e 114 della Costituzione (...) utilizzano (...) il termine "autonomia" o il relativo aggettivo per definire sinteticamente lo spazio lasciato dall'ordinamento repubblicano alle scelte proprie delle diverse Regioni. D'altra parte, è ben noto che il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico o addirittura di tipo confederale. Questa scelta riguardò la stessa speciale autonomia delle Regioni a regime differenziato, malgrado i particolari contesti sociali, economici e anche internazionali allora esistenti almeno in alcuni territori regionali. (...) Né tra le pur rilevanti modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) può essere individuata una innovazione tale da equiparare pienamente tra loro i diversi soggetti istituzionali che pure tutti compongono l'ordinamento repubblicano, così da rendere omogenea la stessa condizione giuridica di fondo dello Stato, delle Regioni e degli enti territoriali (sull'art. 114 Cost. si veda la sentenza n. 274 del 2003)» (ill. cost. parz. + inamm.).

Sent. 12/2006 (Bile, Silvestri)

«Lo statuto di una Regione è valida fonte primaria e fondamentale dell'ordinamento regionale, a condizione che esso sia "in armonia con la Costituzione" (art. 123, primo comma, Cost.). Il sistema costituzionale complessivo, che si articola nei principi contenuti nelle singole norme della Carta fondamentale e delle leggi ordinarie di diretta attuazione, rappresenta pertanto il contesto, all'interno del quale si deve procedere alla lettura ed all'interpretazione delle norme statutarie, che in quel sistema vivono ed operano» (ill. cost. + ill. cost. conseq. + non fond.).

Sent. 372/2004 (Onida, Capotosti)

Le «proclamazioni di obiettivi e di impegni» contenute negli statuti regionali «non possono certo essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione, alle quali, per il loro valore di principio, sono stati generalmente riconosciuti non solo un valore programmatico nei confronti della futura disciplina legislativa, ma soprattutto una funzione di integrazione e di interpretazione delle norme vigenti. Qui però non siamo in presenza di Carte costituzionali, ma solo di fonti regionali "a competenza riservata e specializzata", cioè di statuti di autonomia, i quali, anche se

costituzionalmente garantiti, debbono comunque “essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003)» (inamm. + non fond.).

Sent. 198/2004 (Zagrebelsky, De Siervo)

«Il Titolo V della parte II della Costituzione, così come le corrispondenti disposizioni degli statuti speciali, presuppongono che l’esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisca a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale certo non si esclude l’esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale dinanzi a questa Corte, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali. Ciò che è implicitamente escluso dal sistema costituzionale è che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinanzi a questa Corte, ai sensi dell’art. 127 Cost. Dunque né lo Stato né le Regioni possono pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge (ill. cost.)».

Sent. 2/2004 (Chieppa, De Siervo)

La Regione «dispone di un autonomo potere normativo per la configurazione di un ordinamento interno adeguato alle accresciute responsabilità delineate dal nuovo Titolo V della Costituzione ed alle attese di un’istituzione regionale decisamente migliorata sul piano della funzionalità e della sua stessa democraticità [...] (sentenza n. 313 del 2003). (...) gli statuti regionali non solo, come tutte le norme giuridiche del nostro ordinamento, devono rispettare puntualmente “ogni disposizione della Costituzione”, ma devono anche rispettarne lo spirito, in nome della pure costituzionalmente necessaria “armonia con la Costituzione” (sentenza n. 304 del 2002); ciò che, più recentemente, ha trovato conferma nell’affermazione che gli statuti “dovranno essere in armonia con i precetti ed i principi tutti ricavabili dalla Costituzione” (sentenza n. 196 del 2003)» (ill. cost. + ill. cost. conseq. + non fond. + man. inf.).

Sent. 274/2003 (Chieppa, Bile)

Nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato é pur sempre «riservata, nell’ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all’art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un’istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (ill. cost. + non fond. + man. inamm).

Sent. 304/2002 (Ruperto, Mezzanotte)

«Complessivamente considerata, la disciplina posta dall’art. 123 è chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistematica, che

disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale. Da un lato, le istanze autonomistiche sono state pienamente appagate con l'attribuzione allo statuto di un valore giuridico che lo colloca al vertice delle fonti regionali e con la scomparsa dell'approvazione parlamentare; dall'altro, il principio di legalità costituzionale ha ricevuto una protezione adeguata alla speciale collocazione dello statuto nella gerarchia delle fonti regionali: la previsione di un controllo di legittimità costituzionale in via preventiva delle deliberazioni statutarie è intesa infatti ad impedire che eventuali vizi di legittimità dello statuto si riversino a cascata sull'attività legislativa e amministrativa della Regione, per le parti in cui queste siano destinate a trovare nello statuto medesimo il proprio fondamento esclusivo o concorrente. (...) Pieno riconoscimento di autonomia statutaria e controllo preventivo di legittimità costituzionale rappresentavano, nel sistema della legge costituzionale n. 1 del 1999, un binomio inscindibile, che la successiva modificazione del trattamento delle leggi regionali non ha minimamente scalfito e che conserva la sua autonoma ragion d'essere anche dopo l'ampia revisione del Titolo V della parte II e la connessa modificazione del regime di impugnazione delle leggi regionali. (...) L'articolo 123 della Costituzione assoggetta attualmente la potestà statutaria regionale al solo limite dell'"armonia con la Costituzione" con formulazione meno stringente di quella precedente, che richiedeva anche l'armonia con le "leggi della Repubblica". (...) Il riferimento all'"armonia", lungi dal depotenziarla, rinsalda l'esigenza di puntuale rispetto di ogni disposizione della Costituzione, poiché mira non solo ad evitare il contrasto con le singole previsioni di questa, dal quale non può certo generarsi armonia, ma anche a scongiurare il pericolo che lo statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito» (ill. cost.).

Sent. 106/2002 (Ruperto, Mezzanotte)

Il «legame Parlamento-sovranià popolare costituisce inconfutabilmente un portato dei principi democratico-rappresentativi, ma non descrive i termini di una relazione di identità, sicché la tesi per la quale, secondo la nostra Costituzione, nel Parlamento si risolverebbe, in sostanza, la sovranità popolare, senza che le autonomie territoriali concorrano a plasmarne l'essenza, non può essere condivisa nella sua assolutezza. Sebbene il nuovo orizzonte dell'Europa e il processo di integrazione sovranazionale nel quale l'Italia è impegnata abbiano agito in profondità sul principio di sovranità, nuovamente orientandolo ed immettendovi virtualità interpretative non tutte interamente predicibili, un apparato concettuale largamente consolidato nel nostro diritto costituzionale consente di procedere, proprio sui temi connessi alla sovranità, da alcuni punti fermi. L'articolo 1 della Costituzione, nello stabilire, con formulazione netta e definitiva, che la sovranità "appartiene" al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza, ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare. Il nuovo Titolo V - con l'attribuzione alle regioni della potestà di determinare la propria forma di governo, l'elevazione al rango costituzionale del diritto degli enti territoriali minori di darsi un proprio statuto, la clausola di residualità a favore delle regioni, che ne ha potenziato la funzione di produzione legislativa, il rafforzamento della autonomia finanziaria regionale, l'abolizione dei controlli statali - ha disegnato di certo un nuovo modo d'essere del sistema delle autonomie. Tuttavia i significativi elementi di discontinuità nelle relazioni tra Stato e regioni che sono stati in tal modo introdotti non hanno intaccato le idee sulla democrazia, sulla sovranità popolare e sul principio autonomistico che erano presenti e attive sin dall'inizio dell'esperienza repubblicana. Semmai potrebbe dirsi che il nucleo centrale attorno al quale esse ruotavano abbia trovato oggi una positiva eco nella formulazione del

nuovo art. 114 della Costituzione, nel quale gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare. (...) il termine Parlamento rifiuta di essere impiegato all'interno di ordinamenti regionali. Ciò non per il fatto che l'organo al quale esso si riferisce ha carattere rappresentativo ed è titolare di competenze legislative, ma in quanto solo il Parlamento è sede della rappresentanza politica nazionale (art. 67 Cost.), la quale imprime alle sue funzioni una caratterizzazione tipica ed infungibile. In tal senso il *nomen* Parlamento non ha un valore puramente lessicale, ma possiede anche una valenza qualificativa, connotando, con l'organo, la posizione esclusiva che esso occupa nell'organizzazione costituzionale. Ed è proprio la peculiare forza connotativa della parola ad impedire ogni sua declinazione intesa a circoscrivere in ambiti territorialmente più ristretti quella funzione di rappresentanza nazionale che solo il Parlamento può esprimere e che è ineluttabilmente evocata dall'impiego del relativo *nomen*» (non spett. + ann.).

- Inderogabilità delle garanzie costituzionali di autonomia

Sent. 151/2012 (Quaranta, Gallo)

Le norme costituzionali «non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale» (inamm. + non fond. + cess. mat. cont.).

Sent. 148/2012 (Quaranta, Silvestri)

I principi fondamentali della solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), dell'uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), dell'unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), della responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.) dell'appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), nonché i principi del concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), di sussidiarietà (art. 118 Cost.), della responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), della tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54) «non attribuiscono allo Stato il potere di derogare alle competenze delineate dal Titolo V della Parte seconda della Costituzione. Al contrario, anche nel caso di situazioni eccezionali, lo Stato è tenuto a rispettare tale riparto di competenze ed a trovare rimedi che siano con esso compatibili (ad esempio, mediante l'esercizio, in via di sussidiarietà, di funzioni legislative di spettanza regionale, nei limiti ed alle condizioni più volte indicate da questa Corte). La Costituzione esclude che uno stato di necessità possa legittimare lo Stato ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali, previste, in particolare, dall'art. 117 Cost. Deve essere dunque ribadita l'inderogabilità dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, anche nel caso in cui ricorrano le situazioni eccezionali prospettate dall'Avvocatura generale dello Stato» (non fond. + cess. mat. cont.).

- Il principio di leale collaborazione

Sent. 397/2006 (Bile, Quaranta)

Il principio di leale collaborazione, «non a caso espressamente richiamato anche dall'articolo 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "straordinario" del Governo», é «operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita. E le garanzie procedurali, assicurate dalla previsione di idonee forme collaborative, devono essere osservate anche quando venga in rilievo una attività interamente vincolata nel contenuto» (inamm. + non fond.).

Sent. 31/2006 (Marini, Silvestri)

Il principio di leale collaborazione «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (non spett. + ann.).

Sent. 27/2004 (Chieppa, Finocchiaro)

«Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante (cfr. sentenza n. 351 del 1991)» (non spett. + ann.).

1) Nei casi di attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative**Sent. 179/2012 (Quaranta, Tesauro)**

L'ordinamento costituzionale «“impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali per l'esercizio concreto di una funzione amministrativa attratta in sussidiarietà al livello statale in materie di competenza legislativa” (sentenza n. 383 del 2005) e (...) tali “intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la ‘chiamata in sussidiarietà’ di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese ‘in senso forte’, ossia di atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti” (sentenza n. 383 del 2005). In tali casi, (...) “il secondo comma dell'art. 120 Cost. non può essere applicato” (sentenza n. 383 del 2005). (...) “la previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una ‘drastica previsione’ della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie ‘idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze’ (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale” (sentenza n. 165 del 2011) [...]. Allorquando, invece, l'intervento unilaterale dello Stato viene prefigurato come mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 165/2011 (Maddalena, Silvestri)

Nei casi di «attrazione in sussidiarietà di funzioni relative a materie rientranti nella competenza concorrente di Stato e Regioni, è necessario, per garantire il coinvolgimento delle Regioni interessate, il raggiungimento di un'intesa, in modo da contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle Regioni (*ex plurimis*, sentenze n. 383 del 2005 e n. 6 del 2004)» (ill. cost. parz. + ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 63/2008 (Bile, Tesauro)

L'attrazione in sussidiarietà allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni «comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse “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” (sentenza n. 303 del 2003)» (ill. cost. *in parte qua* + inamm.).

2) Nei casi di concorso di competenze

Sent. 33/2011 (De Siervo)

Le potenzialità precettive del principio di leale collaborazione «si manifestano compiutamente negli ambiti di intervento nei quali s'intrecciano interessi ed esigenze di diversa matrice. Invero, questa fitta trama di rapporti tra interessi statali, regionali e locali determina, sul versante legislativo, una “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), cui consegue l'applicazione di quel “canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze” (sentenze n. 278 del 2010; n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005) (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

Sent. 278/2010 (Amirante, De Siervo)

La «complessità dei fenomeni sociali su cui i legislatori intervengono si esprime, di regola, in una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse: è, piuttosto, la regola opposta che si ha modo di rinvenire nella concreta dinamica normativa, ovvero la confluenza nelle leggi o nelle loro singole disposizioni di interessi distinti, che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni. In tali casi, questa Corte non si può esimere dal valutare, anzitutto, se una materia si imponga alle altre con carattere di prevalenza (sentenze n. 50 del 2005 e n. 370 del 2003), ove si tenga presente che, per mezzo di una simile espressione, si riassume sinteticamente il *proprium* del giudizio, ovvero l'individuazione della competenza di cui la disposizione è manifestazione. Quando non sia possibile concludere nel senso appena indicato, si verifica un'ipotesi di “concorrenza di competenze” (sentenza n. 50 del 2005), la quale esige di adottare il “canone della leale collaborazione (...)” (sentenze n. 88 del 2009 e n. 219 del 2005)» (ill. cost. + inamm. + non fond. + estinz.).

Sent. 237/2009 (Amirante, Quaranta)

Nel caso in cui «una normativa interferisca con più materie attribuite dalla Costituzione, da un lato, alla potestà legislativa statale e, dall'altro, a quella concorrente o residuale delle Regioni, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi nei singoli casi prevalente. E, qualora non sia individuabile un ambito materiale che presenti tali caratteristiche, la suddetta concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione, giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione (sentenza n. 50 del 2008), il quale deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie» (ill. cost. + inamm. + non fond.).

Sent. 51/2008 (Bile, Cassese)

Il principio di leale collaborazione «si deve sostanziare in momenti di reciproco coinvolgimento istituzionale e di necessario coordinamento dei livelli di governo statale e regionale (sentenze n. 240 del 2007 e n. 213 del 2006). (...) il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale è costituito dal sistema delle Conferenze. Esso [...] realizza una forma di cooperazione di tipo organizzativo e costituisce una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di

regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione (sentenze nn. 401 e 201 del 2007, nonché [...] sentenza n. 242 del 2005). » (ill. cost. *in parte qua* + inamm. + non fond.).

Sent. 231/2005 (Capotosti, Amirante)

La «complessità della realtà sociale da regolare comporta che di frequente le discipline legislative non possano essere attribuite nel loro insieme ad un'unica materia, perché concernono posizioni non omogenee ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa (materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza residuale regionale, materie di competenza esclusiva statale e materie di competenza concorrente). In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale cooperazione (sentenze n. 370 del 2003 e n. 50 del 2005)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 219/2005 (Contri, Bile)

«Per le ipotesi in cui ricorra una “concorrenza di competenze”, la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze. In tal caso – ove (...) non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa - si deve ricorrere al canone della “leale collaborazione”, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze (sentenza n. 50 del 2005)» (ill. cost. *in parte qua* + non fond.).

Sent. 50/2005 (Onida, Amirante)

«Questioni di legittimità costituzionale possono quindi (...) insorgere per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre (...) alle Regioni. In tali ipotesi può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente. Per la composizione di siffatte interferenze la Costituzione non prevede espressamente un criterio ed è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, cui pure questa Corte ha fatto ricorso (v. sentenza n. 370 del 2003), qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (ill. cost. + inamm. + non fond. + non fond. nei sensi + cess. mat. cont.).

Sent. 308/2003 (Chieppa, Zagrebelsky)

«Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze, vale il principio detto della “leale cooperazione”, suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione» (non fond.).

3. Nell'attività legislativa statale esclusiva e concorrente

Sent. 12/2009 (Flick, Napolitano)

L'esercizio dell'attività legislativa «sfugge alle procedure di leale collaborazione (sentenze n. 371 e n. 222 del 2008 e n. 401 del 2007), tanto più ove lo Stato abbia competenze esclusive» (inamm. + non fond.)

Sent. 222/2008 (Bile, Mazzella)

Il principio di leale collaborazione non opera nelle fattispecie in cui «la norma nazionale detta principi fondamentali in una materia di legislazione concorrente (sentenze n. 159 del 2008 e n. 401 del 2007)» (non fond.)

- Il venir meno dell'interesse nazionale e l'esigenza di uno specifico titolo competenziale dello Stato

Sent. 231/2012 (Quaranta, Grossi)

Nell'assetto costituzionale «delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione» (non fond.).

Sent. 278/2010 (Amirante, De Siervo)

Nel nuovo titolo V della Parte seconda della Costituzione «non sussiste più "l'equazione elementare interesse nazionale - competenza statale" e (...) quindi di per sé "l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2 del Considerato in diritto). Ne segue che il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico» (ill. cost. + inamm. + non fond. + estinz.).

Sent. 412/2008 (Flick, Quaranta)

La materia del turismo «è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione (citare sentenze n. 255 del 2007 e n. 90 del 2006). (...) deve ritenersi in contrasto con il delineato riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni in materia portuale la rivendicazione di una generale competenza statale nella materia stessa» (non spett. + ann.).

Sent. 168/2008 (Bile, Gallo)

I «diritti fondamentali, inviolabili e personalissimi da inquadrare nell'ambito dei principi fondamentali di cui all'art. 2 della Costituzione (...) non rappresentano [...] una materia in senso tecnico, come tale riconducibile ad una specifica competenza dello Stato o delle Regioni, ma costituiscono situazioni soggettive le quali possono eventualmente inerire ad ambiti materiali contemplati dall'art. 117, nei commi secondo, terzo e quarto, della Costituzione (sentenza n. 50 del 2008)» (ill. cost. *in parte qua* + ill. cost. conseq. + non fond. + inamm.).

Sent. 398/2006 (Bile, Silvestri)

Le esigenze unitarie «poste a base di un eventuale accentramento nello Stato della competenza ad attuare una direttiva comunitaria - in deroga al quadro costituzionale interno di ripartizione della funzione legislativa - devono discendere con evidenza dalla stessa normativa comunitaria, sulla base di esigenze organizzative che ragionevolmente facciano capo all'Unione europea (sentenza n. 126 del 1996). (...) In assenza di precise norme comunitarie che prescrivano l'accentramento - la cui legittimità, alla luce dell'ordinamento costituzionale interno, dovrebbe essere valutata caso per caso - il richiamo generico (...) al primo comma dell'art. 117 Cost. - che si limita a prescrivere il rispetto, da parte delle leggi statali e regionali, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario - è inconferente e si pone in contraddizione con il quinto comma del medesimo art. 117, che prevede esplicitamente la competenza delle Regioni e delle Province autonome all'attuazione degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza. La legittimità dell'intervento legislativo di una Regione in funzione attuativa di una direttiva comunitaria dipende (...) dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale» (inamm. + non fond.).

Sent. 87/2006 (Bile, Maddalena)

Nell'assetto costituzionale delineato dalla riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione «deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione, come questa Corte ha già chiarito a partire dalla sentenza n. 303 del 2003» (ill. cost.).

Sent. 270/2005 (Capotosti, De Siervo)

«La competenza dello Stato a legiferare nella materia "ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali" contemplata nella richiamata lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non può assumere le caratteristiche di un titolo "trasversale" in grado di legittimare qualsivoglia intervento legislativo indipendentemente dalle specifiche funzioni che ad un determinato ente pubblico vengano in concreto attribuite e dalle materie di competenza legislativa cui tali funzioni afferiscano. (...) la profonda modificazione dei criteri di riparto fra le competenze legislative dello Stato e delle Regioni comporta, in via di principio, che la scelta di prevedere e disciplinare enti pubblici strumentali al conseguimento delle diverse finalità pubbliche perseguite spetti al legislatore competente a disciplinare le funzioni ad essi affidate e che, dunque, lo Stato possa prevedere e disciplinare enti pubblici nazionali in tutti i casi in cui disponga di una competenza legislativa non limitata ai principî fondamentali. In altre parole, il legislatore statale può istituire enti pubblici - e conseguentemente utilizzare la lettera g) del secondo comma dell'art. 117 Cost. per dettarne la relativa disciplina ordinamentale e organizzativa - solo allorché affidi a tali enti funzioni afferenti a materie di propria legislazione esclusiva, oppure nei casi in cui, al fine di garantire l'esercizio unitario di determinate funzioni che pur sarebbero di normale competenza delle Regioni o degli enti locali - avendole valutate come non utilmente gestibili a livello regionale o locale -, intervenga in sussidiarietà proprio mediante la previsione e la disciplina di uno o più appositi enti pubblici nazionali. Peraltro, un intervento come quello appena accennato, al fine di evitare un improprio svuotamento delle nuove prescrizioni costituzionali, esige non solo l'attenta valutazione dell'effettiva sussistenza delle condizioni legittimanti (necessarietà dell'attrazione al livello statale della funzione e della relativa disciplina regolativa, nonché idoneità, pertinenza logica e proporzionalità di tale disciplina rispetto alle esigenze di regolazione della suddetta funzione), ma anche la previsione di adeguate forme di coinvolgimento delle Regioni interessate, secondo i moduli di leale collaborazione più volte indicati come ineliminabili da questa Corte (cfr., fra le altre, le sentenze n. 6 del 2004 e n. 303 del 2003)» (ill. cost. parz. + ill. cost. conseq. + ill. cost. + estinz. + inamm. + non fond.).

Sent. 370/2003 (Chieppa, De Siervo)

La categoria giuridica dell'interesse nazionale è «estranea al disegno costituzionale vigente, come questa Corte ha rilevato, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303 del 2003)» (ill. cost. nei limiti + ill. cost. parz. + non fond.).

Sent. 282/2002 (Ruperto, Onida)

«La risposta al quesito, se la legge impugnata rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere - nel quadro del nuovo sistema di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione realizzata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (ill. cost.).

- La latitudine dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente

Sent. 341/2010 (De Siervo, Criscuolo)

Ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., «nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi» (ill. cost. + non fond.).

Sent. 16/2010 (Amirante, Criscuolo)

Il vaglio di costituzionalità, «che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, si deve aggiungere che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia» (inamm. + non fond.).

Sent. 200/2009 (Amirante, Quaranta)

La funzione dei principi fondamentali è quella di «costituire un punto di riferimento in grado di orientare l'esercizio del potere legislativo regionale (sentenza n. 177 del 1988). Ciò implica, nella concreta attuazione, che i principi fondamentali della materia, operando sostanzialmente da raccordo tra le "norme generali" e quelle di competenza regionale in tema di istruzione, passano attraverso il termine medio della legislazione delle Regioni, adottata nell'ambito di scelte riservate all'autonomia del legislatore regionale (...). In questa prospettiva, dunque, la legislazione di principio svolge una funzione di coordinamento e collegamento tra il sistema scolastico nazionale, nella sua essenza strutturale, e gli ambiti di disciplina, connessi alle specificità territoriali, demandati alla competenza delle Regioni (sul rapporto tra diversi livelli di competenza e sulla funzione dei principi fondamentali si veda, sia pure con riferimento a fattispecie diversa da quella in esame, la sentenza n. 102 del 2008)» (ill. cost. + inamm. + non fond. + estinz. + cess. mat. cont.).

Sent. 268/2007 (Bile, Amirante)

La qualificazione che «la legge statale opera del contenuto di determinate disposizioni come principi fondamentali di una materia di competenza legislativa concorrente non può essere decisiva, perché altrimenti si attribuirebbe allo Stato la potestà di comprimere senza alcun limite il potere legislativo regionale, dovendosi invece aver riguardo al contenuto delle disposizioni ed alla loro funzione nel sistema» (ill. cost.).

Sent. 40/2006 (Marini, Bile)

Spettando allo Stato «la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di competenza concorrente previste dall'art. 117, terzo comma, Cost. - qualora non ne siano stati formulati di nuovi, la legislazione regionale deve svolgersi (ai sensi dell'art. 1, comma 3, della legge 5 giugno 2003, n. 131) nel rispetto di quelli comunque risultanti anche dalla normativa statale già in vigore» (ill. cost. + ill. cost. conseq.).

Sent. 336/2005 (Capotosti, Quaranta)

L'ampiezza e l'area di operatività «dei principi fondamentali - non avendo gli stessi carattere "di rigidità e di universalità" (cfr., da ultimo, sentenza n. 50 del 2005) - non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa. Esse, infatti, devono necessariamente essere calate nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e devono tenere conto, in modo particolare, degli aspetti peculiari con cui tali realtà si presentano» (inamm. + non fond.).

Sent. 120/2005 (Contri, Marini)

Specie nella fase di «transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale in vigore, senza che l'assenza di nuovi principi possa o debba comportare la paralisi dell'attività del legislatore regionale (sentenze n. 353 del 2003 e n. 282 del 2002)» (non fond.).

Sent. 50/2005 (Onida, Amirante)

La nozione di principio fondamentale, «che costituisce il discrimine nelle materie di competenza legislativa concorrente tra attribuzioni statali e attribuzioni regionali, non ha e non può avere caratteri di rigidità e di universalità, perché le "materie" hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo. È il legislatore che opera le scelte che ritiene opportune, regolando ciascuna materia sulla base di criteri normativi essenziali che l'interprete deve valutare nella loro obiettività, senza essere condizionato in modo decisivo da eventuali autoqualificazioni. Ne consegue che il rapporto tra la nozione di principi e criteri direttivi, che concerne il procedimento legislativo di delega, e quella di principi fondamentali della materia, che costituisce il limite oggettivo della potestà statale nelle materie di competenza concorrente, non può essere stabilito una volta per tutte. E ciò è confermato da quanto può dedursi dalla sentenza n. 359 del 1993, con la quale questa Corte affermò che con legge delegata potevano essere stabiliti i principi fondamentali di una materia, "stante la diversa natura ed il diverso grado di generalità che detti principi possono assumere rispetto ai 'principi e criteri direttivi' previsti in tema di legislazione delegata dall'art. 76 della Costituzione". Tali affermazioni non sono state smentite dalle sentenze n. 303 del 2003 e n. 280 del 2004, quest'ultima riguardante una delega avente ad oggetto non la determinazione bensì la ricognizione di principi fondamentali già esistenti nell'ordinamento e quindi da esso enucleabili. La lesione delle competenze legislative regionali non deriva dall'uso, di per sé, della delega, ma può conseguire sia dall'aver il legislatore delegante formulato principi e criteri direttivi che tali non sono, per concretizzarsi invece in norme di dettaglio, sia dall'aver il legislatore delegato esorbitato dall'oggetto della delega, non limitandosi a determinare i principi fondamentali» (inamm. + ill. cost. + non fond. + non fond. nei sensi).

Sent. 162/2004 (Zagrebelsky, De Siervo)

Qualora nelle materie di legislazione concorrente «i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere senz'altro alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza (si vedano le sentenze n. 65 del 2001, n. 482 del 1995, n. 192 del 1987): e ciò tanto più in presenza di una legislazione in accentuata evoluzione» (inamm. + non fond.).

Sent. 201/2003 (Chieppa, Zagrebelsky)

«La competenza legislativa regionale in questione vale "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica". Poiché manca a tutt'oggi una legge determinativa di tali principi, occorre rivolgersi alle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente per individuare, tra tutte, quelle che esprimano scelte fondamentali e operino così da limiti all'esercizio della competenza

legislativa regionale (così, con riferimento alla legislazione di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, ma con affermazione di portata generale, la sentenza di questa Corte n. 282 del 2002)» (ill. cost.).

Sent. 282/2002 (Ruperto, Onida)

«La nuova formulazione dell'art. 117, terzo comma, rispetto a quella previgente dell'art. 117, primo comma, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore» (ill. cost.).

DOTTRINA SUL PRINCIPIO DI UNITÀ NEI RAPPORTI STATO-AUTONOMIE

L'unità della Repubblica dopo la riforma del Titolo V nelle decisioni del giudice costituzionale italiano

di Vincenzo Antonelli

Sommario. 1. Introduzione. 2. Il ruolo unificante dello Stato. 3. Il riparto delle competenze legislative. 3.1. Obiettivi e modalità di realizzazione della funzione unitaria dello Stato nel riparto delle competenze legislative. 3.2 La garanzia delle istanze unitarie attraverso la definizione delle materie trasversali. 3.3. La definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente. 4. L'allocazione delle competenze amministrative. 4.1. La garanzia delle istanze unitarie nell'allocazione e nell'esercizio delle funzioni amministrative. 4.2. Il principio di leale collaborazione e le intese. 4.3. Le procedure di concertazione. 5. La finanza pubblica. 5.1. La funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica. 5.2. La fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost., 5.3. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali e dei privati. 6. I poteri sostitutivi. 6.1. Il potere sostitutivo statale ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica. 6.2. I poteri sostitutivi regionali e provinciali nel nuovo quadro costituzionale. 7. Conclusioni

1. Introduzione

L'esigenza di uno Stato di identificare al proprio interno un principio unitario si pone con crescente intensità quanto più decentrato e diversificato è il suo assetto territoriale. Dalle esperienze straniere si arguisce che negli ordinamenti di tipo regionale o federale non è possibile prescindere dall'identificazione di elementi di coesione comuni a tutte le istituzioni fondanti la realtà statale.

Il tema è emerso recentemente anche in Italia, dove, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, l'introduzione di un sistema a forte connotazione autonomistica ha spinto la giurisprudenza e la dottrina ad interrogarsi sulle istanze unitarie che si accompagnano ad un disegno istituzionale fondato sulla pari ordinazione degli enti territoriali costitutivi la Repubblica, tra i quali sono compresi, accanto allo Stato e alle Regioni, anche le autonomie locali.

L'emerso carattere policentrico e federalista dell'ordinamento repubblicano ha posto all'attenzione del dibattito politico e scientifico la necessità di garantire un processo armonico di adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale e di alimentare un confronto tra tutti gli attori pubblici al fine di pervenire ad una definizione concertata dei più delicati temi e profili istituzionali, come risulta confermato dall'intesa inter-istituzionale tra Stato, Regioni ed Enti locali, sottoscritta il 20 giugno 2002, diretta ad individuare principi informativi comuni dell'azione dei



soggetti istituzionali.

Riflettere sul tema in esame significa ripercorrere le vicende concernenti l'attuazione dell'art. 5 Cost. nel nuovo assetto autonomistico, nel quale il principio unitario abbraccia non solo la realtà statale, come avviene negli stati federali, ma l'intero ordinamento repubblicano. Onde la garanzia dell'unità non impegna solo lo Stato, ma tutti gli enti costitutivi della Repubblica. Pertanto, bisogna interrogarsi sulle possibili forme di ponderazione dei due opposti, ma non contrastanti, valori dell'autonomia e dell'unità. Si tratta di equilibri in continuo divenire, che solo in parte rispondono a schemi di funzionamento predefiniti.

Queste considerazioni rendono indispensabile analizzare i concreti sviluppi del principio unitario offerti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che, nella rinnovata prospettiva costituzionale, ha accentuato il proprio ruolo di «arbitro» e di garante della tenuta dell'ordinamento, sciogliendone i principali nodi interpretativi e salvaguardando quel nucleo irrinunciabile di diritti, principi ed elementi di organizzazione senza i quali l'ordinamento perderebbe i suoi caratteri costitutivi.

Attraverso l'esame dell'attività interpretativa della Corte si tenterà di delineare gli strumenti costituzionali di garanzia dell'unità dell'ordinamento repubblicano. A tal riguardo la dottrina ha proposto tre forme di tutela dell'unità in un assetto decentrato: l'unità per atti, per procedimenti e per sedi.

In relazione all'«unità per atti», assume rilevanza, in primo luogo, la funzione svolta dalla Costituzione quale fattore di integrazione dei soggetti dotati di autonomia politica. Il livello costituzionale consente una lettura in chiave di unitarietà di tutti i successivi livelli di produzione normativa, con riguardo sia alla legislazione centrale che a quella decentrata. In secondo luogo viene in rilievo la tutela dei principi fondamentali e degli interessi sostanziali dell'ordinamento, come perseguita attraverso il riparto delle competenze legislative tra il centro e la periferia. In tale ambito, riveste una posizione prioritaria la riserva statale di attribuzioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, che, nel garantire i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, si pone a baluardo delle garanzie dei diritti dei cittadini in un'organizzazione dell'ordinamento a forte decentramento.

Qualora implementata isolatamente l'«unità per atti» risulta inadeguata a garantire l'equilibrio legislativo di un sistema decentrato. Si pone, pertanto, la necessità di perseguire l'unità attraverso l'attivazione di forme procedurali. E' evidente, infatti, che l'integrazione tra le fonti normative non può funzionare senza il sostegno di adeguati meccanismi di partecipazione e ricerca di sintesi da parte degli attori pubblici. Nell'ambito della descritta «unità per procedimenti», possono includersi quelle procedure - espressione di altrettanti poteri - necessarie per assicurare *ex post* il ripristino dell'unitarietà violata, che si realizzano prevalentemente attraverso gli strumenti sostitutivi e suppletivi.

Ma è soprattutto la presenza di sedi di confronto e concertazione che arricchisce quell'«unità per atti» che, da sola, rischia di irrigidirsi, dando adito a storture e a inadeguati bilanciamenti di interessi. Viene, a tal proposito, in rilievo il complesso delle esperienze che, a livello centrale e regionale, permettono di realizzare uno «scambio» tra il centro e la periferia, qual è quella delle «conferenze», strumento politico di perseguimento di posizioni unitarie tra le varie parti in gioco. Si tratta di un tema oggi all'ordine del giorno del dibattito politico-istituzionale sul disegno di legge governativo



di riforma della seconda parte della Costituzione, che spinge ad interrogarsi sull'evoluzione del ruolo delle sedi di raccordo chiamate a supplire alla mancanza di un Senato federale. La previsione di una sede istituzionale di rappresentanza territoriale consente, infatti, la formalizzazione del dialogo come regola operativa, attraverso l'attivazione di procedimenti integrati di formazione delle decisioni.

Nelle pagine che seguono si ripercorreranno le decisioni che hanno contribuito a definire gli ambiti di operatività del principio unitario, pronunciate dalla Corte costituzionale nel periodo compreso tra l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 e il 31 dicembre 2004. Al fine di rendere possibile l'individuazione di filoni e indirizzi interpretativi omogenei e costanti nelle pagine che seguono il materiale giurisprudenziale è suddiviso in cinque gruppi.

Il primo gruppo di decisioni è volto a delimitare la funzione unificante dello Stato nell'ordinamento generale. Il secondo gruppo di sentenze analizza gli obiettivi e le modalità con cui si realizza il ruolo unitario dello Stato nell'ambito del riparto delle competenze legislative. In particolare, sono esaminate le istanze unitarie perseguite attraverso la definizione delle materie trasversali e dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente. Il terzo gruppo di pronunce si occupa delle modalità che consentono di garantire le prerogative unitarie nell'allocatione e nell'esercizio delle funzioni amministrative. Ampio spazio è riservato alla identificazione del principio di leale collaborazione, così come si concretizza nelle intese e nelle procedure di concertazione.

Il quarto gruppo di decisioni riguarda la finanza pubblica e la fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost.. In particolare, sono esaminati la funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica, nonché il regime dei trasferimenti a favore degli enti territoriali. Infine, l'ultimo gruppo di sentenze illustra la tematica dei poteri sostitutivi, nell'ambito del quale vengono analizzati il potere sostitutivo statale - che è esercitato ai fini della tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica - e le modalità di esercizio dei poteri sostitutivi regionali e provinciali.

2. Il ruolo unificante dello Stato

Il nuovo assetto costituzionale, collocando gli enti territoriali al fianco dello Stato, quali elementi costitutivi della Repubblica, attribuisce agli stessi pari dignità istituzionale, pur nella diversità delle rispettive competenze, e sancisce definitivamente il riconoscimento della loro autonomia politica. Dell'autonomia comunale, assunta a base di riferimento per la struttura amministrativa ed istituzionale, sono valorizzati i poteri normativi, di organizzazione e finanziari.

Il novellato art. 114 della Costituzione nel sancire il carattere costitutivo di Comuni, Province, Città, Regioni e Stato li ha resi partecipi della sovranità dell'ordinamento repubblicano, non più prerogativa della sola istituzione statale, elevando in tal modo l'autonomia al ruolo di principio organizzatore di tutto l'ordinamento repubblicano. Ne consegue che le autonomie locali nel nuovo ordinamento costituzionale da mere articolazioni dello Stato, considerate quali circoscrizioni di decentramento statale, diventano il modo di essere della Repubblica che così si struttura come ordinamento delle autonomie.



L'impronta policentrica e pluralista dell'ordinamento repubblicano ha spinto la Corte a declinare la proclamata equiordinazione delle istituzioni costitutive l'ordinamento repubblicano, e a individuare, al contempo, nell'istituzione statale la custode della tenuta unitaria dell'ordinamento. Secondo la Consulta l'art. 114 della Costituzione non comporta una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri diversi tra loro: solo allo Stato, infatti, spetta il potere di revisione costituzionale, mentre i Comuni, le Città metropolitane e le Province non hanno potestà legislativa. Pertanto, allo Stato è riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una «posizione peculiare» desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di «un'istanza unitaria», manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). Tale istanza unitaria postula necessariamente che nell'ordinamento esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento¹.

Questa iniziale considerazione ha indotto successivamente il giudice delle leggi a spiegare che 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 circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura intenti unitari che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze. La Corte afferma, dunque, che 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 principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica².

3. Il riparto delle competenze legislative

3.1. Obiettivi e modalità di realizzazione della funzione unitaria dello Stato nel riparto delle competenze legislative

Assolve una funzione unificante l'attribuzione allo Stato di competenze legislative esclusive, in quanto finalizzate a comporre un ordinamento tendenzialmente uniforme ed unitario.

Del nuovo assetto delle fonti normative, governato dal criterio della separazione degli ambiti materiali che costituiscono oggetto di regolazione, la Corte costituzionale ne ha specificato gli obiettivi e le modalità di realizzazione. Innanzitutto si afferma che il giudizio di compatibilità di un determinato intervento normativo nel quadro di riparto della potestà legislativa risultante dalla riforma del titolo V della Costituzione deve

¹ Sent. 24 luglio 2003 n. 274.

² Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

muovere non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dall'indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale³. A tal proposito è stato rilevato che rispetto all'assetto costituzionale previgente l'interesse nazionale, non costituendo più un limite autonomo della legislazione regionale, non può invocato quale autonomo fondamento di un intervento legislativo statale in materie di competenza regionale⁴. Tuttavia, la Corte non ha mancato di far riferimento alla caratterizzazione unitaria⁵ o generale⁶ dell'interesse tutelato dall'esercizio della competenza statale per sancirne la prevalenza rispetto alla competenza regionale, ad esempio in materia di potere estero delle Regioni o di sviluppo della cultura.

La preoccupazione di continuare a salvaguardare un ordinamento giuridico unitario se, da un lato, ha spinto il giudice costituzionale a sostenere che nei settori di disciplina che presuppongono un'accentuata integrazione fra il legislatore statale ed i legislatori regionali, l'adozione di norme legislative da parte delle Regioni appare non solo opportuna, ma doverosa e da esercitare entro il termine determinato dal legislatore nazionale, sicché nell'ipotesi limite che una Regione o Provincia autonoma non eserciti il proprio potere legislativo nel termine massimo prescritto, a prescindere dalla considerazione se ciò costituisca, nel caso concreto, un'ipotesi di grave violazione della leale cooperazione che deve caratterizzare i rapporti fra Regioni e Stato, non potrà che trovare applicazione la disciplina statale⁷, dall'altro, lo hanno indotto a spiegare che il Titolo V presuppone che l'esercizio delle competenze legislative da parte dello Stato e delle Regioni, secondo le regole costituzionali di riparto delle competenze, contribuisce a produrre un unitario ordinamento giuridico, nel quale non si esclude l'esistenza di una possibile dialettica fra i diversi livelli legislativi, anche con la eventualità di parziali sovrapposizioni fra le leggi statali e regionali, che possono trovare soluzione mediante il promuovimento della questione di legittimità costituzionale, secondo le scelte affidate alla discrezionalità degli organi politici statali e regionali⁸.

È, pertanto, escluso dal sistema costituzionale che il legislatore regionale - così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali - utilizzi la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio ai sensi dell'art. 127 Cost.. Infatti tale previsione non è capace di giustificare l'unilaterale dichiarazione di inapplicabilità nei territori regionali di parte di un testo legislativo statale esplicitamente riferito all'intero territorio nazionale. Né lo Stato, né le Regioni possono pertanto pretendere, al di fuori delle procedure previste da disposizioni costituzionali, di risolvere direttamente gli eventuali conflitti tra i rispettivi atti legislativi tramite proprie disposizioni di legge⁹.

Nella prospettiva di tutelare la continuità dell'ordinamento generale si collocano quelle decisioni che hanno legittimato il legislatore statale ad adottare norme facoltizzanti nei confronti degli enti decentrati anche in deroga al riparto di competenze.

³ Sent. 26 giugno 2002 n.282; sent. 13 gennaio 2004 n. 1

⁴ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303; sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

⁵ Sent. 19 luglio 2004 n. 238.

⁶ Sent. 21 ottobre 2004 n. 307.

⁷ Sent. 28 giugno 2004 n. 196.

⁸ Sent. 28 giugno 2004 n. 198 e 199.

⁹ Sent. 28 giugno 2004 n. 198 e 199.



Il carattere meramente facoltizzante di una disposizione statale, qualità che si sostanzia nel riconoscimento di una semplice possibilità di intervento o di azione agli enti competenti, consente di per sé di escludere, a prescindere dalla individuazione della materia cui la norma inerisce, qualunque violazione delle competenze legislative costituzionalmente riconosciute alle Regioni¹⁰. Infatti la natura non vincolante per l'autonomia delle Regioni e non di dettaglio delle norme a carattere meramente facoltizzante e autorizzatorio con valore di principio, non impongono o condizionano le scelte delle amministrazioni diverse dallo Stato¹¹.

In particolare, il giudice costituzionale ha chiarito che nell'ambito di disciplina dei servizi pubblici essenziali deve essere garantito il principio di continuità non solo sul piano normativo, nell'avvicendamento delle competenze costituzionali dello Stato e delle Regioni - in virtù del quale le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutato assetto delle attribuzioni fino all'adozione di leggi regionali conformi alla nuova competenza -, ma anche sul piano istituzionale, giacché, soprattutto nello Stato costituzionale, l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali¹².

3.2 La garanzia delle istanze unitarie attraverso la definizione delle materie trasversali

La Corte ha cercato di preservare la tenuta unitaria dell'ordinamento anche attraverso la definizione delle cosiddette «materie trasversali» ovvero di quelle competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di ambiti materiali, quali la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali¹³, la tutela dell'ambiente¹⁴, la tutela della concorrenza¹⁵ e la materia penale¹⁶.

È opinione, infatti, ricorrente che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto, poiché, in alcuni casi, come quelli poc'anzi indicati, si tratta di competenze legislative statali idonee ad investire una pluralità di materie e la cui ricomprensione nella categoria delle materie trasversali risulta diversamente giustificata.

L'inserimento, fra le materie trasversali, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» è spiegato con l'attribuzione al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto¹⁷. La collocazione dell'«ambiente» nella medesima categoria è motivata dalla

¹⁰ Sent. 13 gennaio 2004 n. 15.

¹¹ Sent. 16 gennaio 2004 n. 17; sent. 26 gennaio 2004 n. 36.

¹² Sent. 13 gennaio 2004 n. 13.

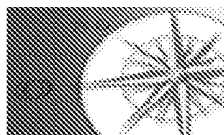
¹³ Sent. 26 giugno 2002 n. 282; sent. 27 marzo 2003 n. 88.

¹⁴ Sent. 26 luglio 2002 n. 407; sent. 20 dicembre 2002 n. 536; sent. 4 luglio 2003 n. 226; sent. 24 giugno 2003 n. 222.

¹⁵ Sent. 13 gennaio 2004 n. 14.

¹⁶ Sent. 24 giugno 2004 n. 185; sent. 28 giugno 2004 n. 196.

¹⁷ Sent. 27 marzo 2003 n. 88.



qualificazione dello stesso come valore costituzionalmente garantito, in funzione del quale lo Stato può dettare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale¹⁸. A sua volta il medesimo carattere trasversale riconosciuto alla «tutela della concorrenza» è avvallato dalla Corte adducendo l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, ossia di strumenti che esprimono un carattere unitario e che risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico¹⁹. La salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria legittima, invece, l'intervento statale in materia penale²⁰.

Tuttavia, il giudice delle leggi ha precisato che l'inclusione di queste materie nella potestà esclusiva statale non intende eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato²¹.

3.3. La definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente

L'intento di soddisfare istanze unitarie è alla base della scelta del costituente di attribuire alla competenza legislativa statale la fissazione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente²². Sicché la Corte costituzionale è stata impegnata a individuare e delimitare l'ambito di operatività dei suddetti principi.

In particolare, la Consulta ha sancito la costituzionalità della disposizione, contenuta nella legislazione di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, nella parte in cui conferisce delega al Governo per l'adozione di decreti legislativi «meramente ricognitivi» dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, Cost., e contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i «nuovi» principi. Si tratta, pertanto, di una norma dichiaratamente di «prima applicazione», finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di «orientare» l'iniziativa legislativa statale e regionale²³.

La Corte legittima, dunque, il Governo a tracciare un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della

¹⁸ Sent. 20 dicembre 2002 n. 536.

¹⁹ Sent. 13 gennaio 2004 n. 14.

²⁰ Sent. 24 giugno 2004 n. 185.

²¹ Sent. 26 luglio 2002 n. 407.

²² La sent. 28 luglio 2004 n. 280 ha spiegato che in «determinate circostanze», l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato. Cfr. sent. 1 ottobre 2003 n. 303. La sent. 13 gennaio 2004 n. 6 ha chiarito che il decreto legge può di per sé costituire legittimo esercizio dei poteri legislativi che la Costituzione affida alla competenza statale, ivi compresa anche la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione.

²³ Sent. 28 luglio 2004 n. 280.

Costituzione, andrà a regime, e cioè fino al momento della «entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali». Si è di fronte, in tal caso, ad un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare – contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi – il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali²⁴.

Il Governo è, infatti, abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo, peraltro, conto che non tutte le disposizioni che in tal senso si autoqualificano, né «il loro compiuto tenore letterale» costituiscono in ogni caso «principi della legislazione dello Stato», ma soltanto «i nuclei essenziali del contenuto normativo» che tali disposizioni esprimono. A sua volta i principi fondamentali vigenti possono essere oggettivamente dedotti anche in base alle pronunce del giudice costituzionale ovvero di altre giurisdizioni²⁵.

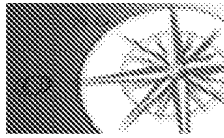
Chiarito che il legislatore statale deve limitarsi alla predisposizione di un principio di disciplina, che la Regione può svolgere nell'esercizio delle competenze legislative ad essa spettanti²⁶, la Corte ha affermato che i principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente possono trarsi non solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo, ma, specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, anche dalla legislazione statale già in vigore²⁷. Tuttavia, non è ritenuto possibile qualificare come «principi fondamentali» quelli racchiusi in norme statali che — prive di contenuto prescrittivo, atto ad orientare l'esercizio della potestà legislativa regionale — si limitino a sancire l'inclusione o

²⁴ Sent. 28 luglio 2004 n. 280.

²⁵ Secondo la sent. 28 luglio 2004 n. 280 la delega legislativa in esame può essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici – piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 – per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. Inoltre, secondo il giudice costituzionale contrastano con la lettura «minimale» della descritta delega le disposizioni legislative che ampliano notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, o un'attività di sostanziale riparto delle funzioni, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri. Si tratta di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti.

²⁶ Sent. 13 gennaio 2004 n. 12

²⁷ Sent. 26 giugno 2002 n. 282. A parer della sent. 19 dicembre 2003 n. 361 rientra nella determinazione statale dei principi fondamentali in materia di tutela della salute la disciplina delle fattispecie di illecito amministrativo connesse alla violazione del divieto di fumo. Stante la sua finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo su tutto il territorio della Repubblica (e che conseguentemente, per sua natura, non si presterebbe a essere protetto alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali), tale disciplina deve essere definita in modo necessariamente uniforme. La natura di principi fondamentali delle norme esaminate dalla Corte si comprende non appena si consideri l'impossibilità di concepire ragioni per le quali, una volta assunta la nocività per la salute dell'esposizione al fumo passivo, la rilevanza come illecito dell'attività del fumatore attivo possa variare da un luogo a un altro del territorio nazionale.



l'esclusione di determinati settori nell'ambito di una materia di competenza regionale concorrente²⁸. Inoltre, qualora i principi fondamentali debbano essere ricavati dalle disposizioni legislative statali esistenti, tali principi non devono corrispondere alla lettera di queste ultime, dovendo viceversa esserne dedotta la loro sostanziale consistenza²⁹.

Dalla considerazione che i principi possono e devono essere desunti dalla preesistente legislazione statale³⁰ consegue che le Regioni, per poter esercitare le proprie potestà legislative di tipo concorrente, non devono attendere l'eventuale determinazione dei principi fondamentali da parte dello Stato³¹. In tal caso l'esercizio della competenza legislativa regionale non può superare il limite della discrezionalità, traducendosi non in un'attuazione, ma in un'elusione del principio ricavabile dalle norme dell'ordinamento giuridico statale vigente che esprimano scelte fondamentali e che operino come limiti nei confronti della legislazione regionale³².

4. L'allocazione delle competenze amministrative

4.1. La garanzia delle istanze unitarie nell'allocazione e nell'esercizio delle funzioni amministrative

La riforma costituzionale ha sancito nell'ambito delle dinamiche istituzionali il passaggio dal decentramento amministrativo al policentrismo autonomistico. Ne esce

²⁸ Sent. 24 giugno 2003 n. 222.

²⁹ Sent. 1 giugno 2004 n. 162.

³⁰ Sent. 19 dicembre 2003 n. 359. Pertanto, secondo la Corte in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, non può essere riconosciuto alle Regioni, neppure in via provvisoria, un potere illimitato di legiferare. Ciò non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze, ma deve ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali.

³¹ Sent. 28 marzo 2003 n. 94.

³² Sent. 11 giugno 2003 n. 201. Secondo la sent. 10 novembre 2003 n. 338 spetta allo Stato stabilire il confine fra terapie sanitarie ammesse e terapie non ammesse, sulla base delle acquisizioni scientifiche e sperimentali, in quanto tale disciplina investe direttamente e necessariamente i principi fondamentali della materia, collocandosi all'incrocio fra due diritti fondamentali della persona malata: quello ad essere curato efficacemente, secondo i canoni della scienza e dell'arte medica; e quello ad essere rispettato come persona, e in particolare nella propria integrità fisica e psichica. Sicché sono illegittimi gli interventi legislativi regionali, posti in essere nell'esercizio di una competenza legislativa concorrente, come quella di cui le Regioni godono in materia di tutela della salute (art. 117, terzo comma, Cost.), che pretendano di incidere direttamente sul merito delle scelte terapeutiche in assenza di – o in difformità da – determinazioni assunte a livello nazionale, introducendo una disciplina differenziata per una singola Regione. Con la sent. 7 novembre 2003 n. 331 la Corte afferma che non può ritenersi operante in generale il principio della derogabilità in *melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato. La presenza di una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, rende infatti incostituzionali interventi regionali di tipo aggiuntivo rispetto alla disciplina statale (anche se tali interventi erano stati giudicati legittimi in assenza di una disciplina statale di principio), perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio.



rafforzata l'autonomia amministrativa dell'istituzione comunale, alla quale sono attribuite tutte le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, le stesse siano conferite agli altri livelli di governo, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza. Si completa così il processo devolutivo avviato con la legge n. 59 del 1997, che, nell'ottica di un decentramento di funzioni dallo Stato alle Regioni e agli enti locali, aveva attribuito la generalità delle funzioni e dei compiti amministrativi a Comuni, Province e Comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali e associative.

Se la necessità di prevedere elementi di coesione dell'intero sistema nazionale giustifica la riserva a favore dello Stato della competenza legislativa esclusiva in ordine alla determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, la revisione costituzionale non ha mancato al contempo di tributare agli stessi la titolarità di funzioni amministrative proprie, evidenziando una diretta e piena responsabilità delle autonomie locali, non più limitata all'esercizio delle funzioni delegate dagli altri enti territoriali. In questo modo le responsabilità pubbliche vengono dislocate presso le istituzioni più vicine ai cittadini, secondo un criterio già enunciato nella Carta europea dell'autonomia locale, consentendo loro un controllo più efficace sull'operato dei pubblici poteri.

La concreta allocazione delle funzioni amministrative ai vari livelli di governo secondo un costante convincimento del giudice costituzionale non può prescindere da un intervento legislativo - statale o regionale, a seconda della ripartizione della competenza legislativa in materia -, che deve, di volta in volta, manifestare la prevalenza del criterio generale di allocazione al livello comunale ovvero la preminente considerazione di esigenze unitarie che impongono una allocazione diversa³³.

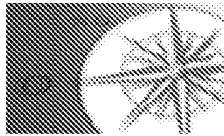
L'art. 118 fissa, infatti, una generale attribuzione delle funzioni amministrative ai Comuni e prevede una deroga ad essa per esigenze di «esercizio unitario»³⁴. Sicché, la legge statale non è più ritenuta dal giudice delle leggi competente a determinare genericamente «le funzioni» dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro le funzioni «di interesse esclusivamente locale» nelle materie di competenza regionale, come accadeva alla stregua degli articoli 128 e 118, primo comma, del vecchio testo, ma solo a disciplinare le «funzioni fondamentali» degli enti locali territoriali (art. 117, secondo comma, lettera p)). Per il resto, il legislatore statale può dettare norme nelle sole materie di competenza esclusiva elencate nell'art. 117, secondo comma, e principi fondamentali in quelle di competenza concorrente elencate nell'art. 117, terzo comma³⁵.

La valutazione della necessità del conferimento di una funzione amministrativa

³³ Sent. 11 giugno 2004 n. 172. La sent. 13 gennaio 2004 n. 12 afferma che l'attribuzione a livello centrale di funzioni amministrative, quali la predisposizione di interventi per la protezione dall'influenza e la gestione di un apposito «fondo per l'emergenza *blue tongue*», trova giustificazione in esigenze di carattere unitario e, specificamente, nel principio di adeguatezza. Il coordinamento degli interventi economici e sanitari si rende infatti necessario proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati.

³⁴ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73. Secondo la sent. 30 ottobre 2003, n. 327 in riferimento alla disciplina relativa agli interventi di emergenza, è stata prevista una competenza dello Stato per i soli eventi di natura straordinaria. Lo Stato, infatti, d'intesa con le Regioni interessate, delibera e revoca lo stato di emergenza, emana le ordinanze per l'attuazione degli interventi di emergenza, predispone i piani di emergenza e la loro attuazione. Le descritte ipotesi nelle quali è previsto l'intervento dello Stato riguardano il soccorso alle comunità colpite, solo qualora l'intensità degli eventi calamitosi sia tale da superare le capacità di risposta operativa di Regioni ed enti locali.

³⁵ Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.



ad un livello territoriale superiore rispetto a quello comunale deve essere necessariamente effettuata, a parer della Corte, dall'organo legislativo corrispondente al livello territoriale interessato e non certo da un organo legislativo operante ad un livello territoriale inferiore. Conseguentemente, spetta alla fonte statale compiere la scelta di esercitare in maniera unitaria le funzioni amministrative anche là dove le norme costituzionali affidano solo limitati poteri legislativi allo Stato, come nel caso delle materie oggetto di competenze legislative concorrenti³⁶.

Perché in queste materie una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario osservare alcune condizioni.

Innanzitutto bisogna rispettare i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nell'allocazione delle funzioni amministrative, principi posti a baluardo delle esigenze di esercizio unitario di tali funzioni.

In secondo luogo, la legge statale deve dettare una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine.

Inoltre, essa deve risultare adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali³⁷.

La Corte si preoccupa, inoltre, di precisare che l'attrazione al livello statale di funzioni amministrative in forza dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione di cui all'art. 118, primo comma, Cost., nelle materie di competenza concorrente, comporta che tali funzioni possano essere organizzate e regolate solo dalla legge statale³⁸.

A tal proposito in una materia di potestà legislativa concorrente - qual è il settore energetico - il giudice costituzionale ha ritenuto legittimo l'intervento statale che definisce in modo unitario ed a livello nazionale determinati procedimenti amministrativi, in base al presupposto della necessità di riconoscere un ruolo fondamentale agli organi statali nell'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative. Per giudicare della legittimità costituzionale della suddetta normativa è, infatti, necessario non già considerarne la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro al principio di leale collaborazione³⁹.

Spostando l'analisi a livello regionale, la previsione statutaria di un regime di riserva assoluta di legge regionale anziché relativa è ammissibile purché sia limitata, per non comprimere eccessivamente l'autonomia degli enti locali, ai soli casi di sussistenza di «specifiche esigenze unitarie», che possano giustificare, nel rispetto dei principi indicati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, la disciplina legislativa regionale dell'organizzazione e svolgimento delle funzioni "conferite". Negando tale facoltà si perverrebbe secondo la Corte costituzionale, infatti, all'assurda conclusione

³⁶ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

³⁷ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

³⁸ Sent. 16 luglio 2004 n. 233.

³⁹ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.



che, al fine di evitare la compromissione di precisi interessi unitari che postulano il compimento di determinate attività in modo sostanzialmente uniforme, il legislatore regionale non avrebbe altra scelta che allocare le funzioni amministrative ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone così l'esercizio unitario. Il che sarebbe chiaramente sproporzionato rispetto al fine da raggiungere e contrastante con lo stesso principio di sussidiarietà⁴⁰.

Il conferimento agli enti locali di funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa delle Regioni tramite apposite leggi regionali presuppone, con tutta evidenza, non solo una previa valutazione da parte del legislatore regionale delle concrete situazioni relative ai diversi settori alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza in riferimento alle caratteristiche proprie del sistema di amministrazione locale esistente nel territorio regionale, ma anche la perdurante ricerca del migliore possibile modello di organizzazione del settore. Tutto ciò presuppone anche la possibilità di modificare questa legislazione sulla base dei risultati conseguiti (ciò che comunque è implicito nella stessa attribuzione alla legge regionale del potere di conferire queste funzioni), se non pure l'eventuale sperimentazione di diversi modelli possibili⁴¹.

Tra i criteri che concorrono a determinare la concreta allocazione delle funzioni amministrative la Corte ha riposto l'attenzione soprattutto sul principio di sussidiarietà. La matrice teorica ed il significato pratico della sussidiarietà fanno sì che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intende raggiungere. Tale attitudine ascensionale della sussidiarietà consente che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa possa essere esercitata dallo Stato⁴².

Data l'attitudine ascensionale della sussidiarietà, le singole Regioni non possono, con discipline differenziate, organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale, in quanto solo la legge statale può attendere a un compito siffatto. Di conseguenza, nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e, 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 legale⁴³.

Tuttavia, il principio di sussidiarietà, così come quello di adeguatezza, non può conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Questi principi, infatti, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Pertanto, la Corte ha ritenuto di non riconoscere loro l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a questi condizionate. Se, quindi, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in base

⁴⁰ Sent. 2 dicembre 2004 n. 372.

⁴¹ Sent. 6 dicembre 2004 n. 379.

⁴² Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁴³ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

al principio di sussidiarietà, ha precisato la Corte che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità⁴⁴.

Infine, l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato dovrebbe portare ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali in materie di legislazione concorrente. Tuttavia una simile lettura dell'art. 117 secondo la Consulta svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma primo, che permette l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative. Deve, pertanto, ritenersi non irragionevole la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo in quanto determina una temporanea compressione della competenza legislativa regionale e risulta finalizzata ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività⁴⁵.

4.2. Il principio di leale collaborazione e le intese

La possibilità di attrarre a livello statale, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, al fine di assicurare un esercizio unitario delle stesse, 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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà. Forte di questo convincimento la Corte ha spiegato che il principio dell'intesa, desumibile dal congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma, Cost. è radicato nella concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza⁴⁶.

Infatti, questi principi, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa sulla base del meccanismo di allocazione delle funzioni amministrative al livello statale, 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. Pertanto, per giudicare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca, invece, applicazione dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina⁴⁷.

A sua volta lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce per la Consulta una delle possibili forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra

⁴⁴ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁴⁵ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁴⁶ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303. La ricostruzione proposta fa sì che i principi di sussidiarietà ed adeguatezza non possono assumere la funzione che aveva un tempo l'interesse nazionale.

⁴⁷ Sent. 16 luglio 2004 n. 233



lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione del contenuto dell'atto. L'intesa deve essere realizzata e ricercata, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo, senza alcuna possibilità di un declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante. Ad esempio, nel caso di un'intesa funzionale ad una procedura di nomina non realizza la richiesta condizione di legittimità il rifiuto d'intesa sul nominativo proposto dal Ministro, seguito dalla mera richiesta d'incontro, fra le parti, e non accompagnata da alcuna altra attività⁴⁸.

Chiarito che la Costituzione impone, a salvaguardia delle competenze regionali, che una intesa vi sia, va altresì soggiunto che la Consulta ha ritenuto non rilevante se essa preceda la decisione statale, qual è l'individuazione delle infrastrutture, ovvero sia successiva ad una unilaterale attività del Governo. Se, dunque, tale attività sia stata già posta in essere, essa non vincola la Regione fin quando l'intesa non venga raggiunta⁴⁹.

Inoltre, le forme di collaborazione e di coordinamento che coinvolgono compiti e attribuzioni di organi dello Stato non possono essere disciplinate unilateralmente e autoritativamente dalle regioni, nemmeno nell'esercizio della loro potestà legislativa. Esse debbono trovare il loro fondamento o il loro presupposto in leggi statali che le prevedano o le consentano, o in accordi tra gli enti interessati⁵⁰. Pertanto, non aderendo alla stipulazione dell'accordo o della convenzione, gli enti interessati, secondo una valutazione eminentemente discrezionale, hanno la possibilità di continuare ad applicare la precedente disciplina, né può ritenersi prevista alcuna attività obbligatoria a loro carico, né alcuna limitazione alla sfera delle rispettive competenze istituzionali⁵¹.

A tal proposito la Corte ha spiegato che la previsione di un obbligo per le amministrazioni pubbliche, e quindi anche per quelle statali, di fornire i dati in loro possesso alla struttura regionale, nel caso di specie attinente alla protezione civile, non implica lesione delle competenze statali, in quanto la mera acquisizione di elementi informativi non determina di per sé lesione di attribuzioni. Appare, infatti, conforme al principio di leale collaborazione che lo Stato fornisca alla struttura regionale i dati, attinenti alla materia della protezione civile, di cui sia in possesso⁵².

4.3. Le procedure di concertazione

È soprattutto la dimensione procedimentale e consensuale della sussidiarietà⁵³ che la Corte utilizza per fronteggiare la riemersione del previgente – e predeterminato unilateralmente dallo Stato - interesse nazionale.

Infatti, 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

⁴⁸ Sent. 20 gennaio 2004 n. 27.

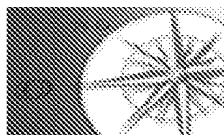
⁴⁹ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁵⁰ Sent. 7 maggio 2004 n. 134.

⁵¹ Sent. 29 dicembre 2004 n. 429.

⁵² Sent. 30 ottobre 2003 n. 327.

⁵³ Cfr. sent. 1 ottobre 2003 n. 303.



all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale. Ben può darsi, infatti, che nell'articolarsi del procedimento, la pretesa statale di attrarre in sussidiarietà le funzioni amministrative risulti vanificata, perché l'interesse sottostante, quale che ne sia la dimensione, potrà ritenersi essere interamente soddisfatto dalla Regione, la quale, nel contraddittorio - ispirato al canone di leale collaborazione - che deve instaurarsi con lo Stato, non solo allegri, ma argomenti e dimostri la propria adeguatezza e la propria capacità di svolgere in tutto o in parte la funzione⁵⁴.

Pertanto, la partecipazione delle Regioni interessate ad un organo che svolge solo funzioni preparatorie - e che non opera altresì come organo di amministrazione attiva - non costituisce una garanzia sufficiente del principio di leale collaborazione richiesto ai fini dell'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge, tanto più se non è previsto alcun ruolo delle Regioni interessate nella fase preordinata al superamento del loro eventuale dissenso. Parallelamente, non può essere riconosciuta efficacia vincolante a quel programma su cui le Regioni interessate non abbiano raggiunto un'intesa per la parte che le riguarda⁵⁵.

Come precedentemente riferito nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa risulti adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione o, comunque, deve prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali. In relazione a quest'ultimo requisito, nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti legislativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 -, la legislazione statale 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, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà⁵⁶.

Si tratta, tuttavia, di una considerazione che non ha impedito alla Corte di ribadire che non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni⁵⁷.

Altro è il piano sul quale la Consulta riporta l'operatività delle garanzie partecipative. Infatti, si afferma che due sono i distinti livelli di partecipazione che costituiscono, ove correttamente intesi ed applicati dalle diverse parti interessate, sufficienti modalità collaborative e di garanzia degli interessi delle istituzioni regionali i cui poteri sono stati parzialmente ridotti dall'attribuzione allo Stato dell'esercizio

⁵⁴ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁵⁵ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.

⁵⁶ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

⁵⁷ Sent. 28 giugno 2004 n. 196. Nella sent. 29 dicembre 2004 n. 423 la Corte ritiene che in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'asestamento del bilancio dello Stato non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento - in ossequio al principio di leale collaborazione - deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso l'intesa da raggiungere in sede di Conferenza unificata.



unitario delle funzioni amministrative: da un lato, la partecipazione di tutte le Regioni ai fini del conseguimento di un'intesa alla Conferenza Stato-Regioni; dall'altra lato, la partecipazione della Regione direttamente interessata, insieme alle amministrazioni statali e locali coinvolte, ad un unico procedimento⁵⁸.

La soddisfazione delle prerogative partecipative rileva anche nell'ambito del sistema regionale delle autonomie locali ovvero nei rapporti tra Regione e istituzioni locali. A tal proposito la Corte ha giudicato conforme all'esigenza che le Regioni, nell'ambito della propria autonomia legislativa, prevedano strumenti e procedure di raccordo e concertazione che diano luogo a forme di cooperazione strutturali e funzionali fra Regioni ed enti locali nell'ambito delle rispettive competenze, la previsione di un procedimento bilaterale che si svolge tra la Regione e le associazioni rappresentative degli enti locali interessati. L'ipotesi alternativa, ossia la stipula da parte della Regione di tante convenzioni quanti sono gli enti locali interessati, sarebbe infatti non praticabile, data la necessità di affermare un quadro di regole generali certe⁵⁹.

5. La finanza pubblica

5.1. La funzione di coordinamento dello Stato in materia di finanza pubblica

Particolarmente fertile per le tematiche concernenti l'unità dell'ordinamento si presenta il terreno della finanza pubblica. A tal riguardo la Corte ha precisato che il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato⁶⁰.

Stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 Cost.), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, la disciplina dei tributi locali deve essere definita attraverso il concorso di più livelli di normazione: da un lato, la potestà regolamentare degli enti locali, il cui ambito di intervento è sempre necessariamente delimitato in forza della riserva di legge; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali, potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale)⁶¹.

Nel modello a «due livelli», cioè una disciplina normativa dei tributi propri degli enti locali risultante dal concorso di fonti primarie regionali e secondarie locali, a parer

⁵⁸ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6. La sent. 30 dicembre 2003 n. 376 dispone che la previsione del parere della Conferenza unificata sullo schema di decreto che disciplina le misure tecniche necessarie per assicurare l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, costituisce garanzia procedimentale in sé sufficiente ad escludere l'eventuale assunzione, da parte del decreto, di contenuti lesivi dell'autonomia garantita agli enti locali.

⁵⁹ Sent. 21 ottobre 2004 n. 313.

⁶⁰ Sent. 23 dicembre 2004 n. 414.

⁶¹ Sent. 26 gennaio 2004 n. 37; sent. 2 dicembre 2004 n. 372.



della Corte un ragionevole criterio di riparto tra questi due tipi di fonti deve attribuire a quella regionale la definizione dell'ambito di autonomia entro cui la fonte secondaria dell'ente sub-regionale può esercitare liberamente il proprio potere di autodeterminazione del tributo. In ogni caso, in base all'art. 119, secondo comma, della Costituzione, la legge regionale deve comunque attenersi ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario appositamente dettati dalla legislazione statale "quadro" o, in caso di inerzia del legislatore statale, a quelli comunque desumibili dall'ordinamento. Il legislatore statale deve, difatti, non solo fissare i principi cui i legislatori regionali devono attenersi, ma anche definire gli spazi ed i limiti entro i quali può esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali⁶².

E così la previsione statale di principio secondo cui le amministrazioni diverse dallo Stato possono ricorrere a «forme di autofinanziamento» non costituisce lesione della competenza legislativa regionale residuale in materia di organizzazione e di funzionamento della Regione, data la necessità che l'autonomia finanziaria regionale si conformi ai principi fondamentali fissati dalla legge statale⁶³. Né costituisce violazione dell'autonomia finanziaria regionale la scelta legislativa di ridurre i trasferimenti e stanziamenti statali a seguito di entrate proprie, per le residue quote di finanza «derivata» che ancora alimentano la finanza regionale: per la sua natura di norma di principio e per l'interpretazione che deve essere data al necessario presupposto compensativo di corrispondenti entrate proprie regionali, questa circostanza non è, infatti, tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale⁶⁴.

Tra le innovazioni introdotte dalla riscrittura dell'art. 119 Cost. l'attenzione della Corte è stata riposta, in particolare, sulla possibilità per gli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento per finanziarie le spese di investimento. Il giudice costituzionale ha escluso che ogni ente, e così ogni Regione, faccia in proprio le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento. Trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve valere in modo uniforme per tutti gli enti, solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte⁶⁵. Pertanto, il nuovo sesto comma dell'art. 119 della Costituzione trova applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria⁶⁶.

⁶² Sent. 2 dicembre 2004 n. 372.

⁶³ Sent. 16 gennaio 2004 n. 17.

⁶⁴ Sent. 16 gennaio 2004 n. 17.

⁶⁵ Sent. 29 dicembre 2004 n. 425.

⁶⁶ Sent. 29 dicembre 2004 n. 425. Per la sent. 29 dicembre 2004 n. 425 l'art. 119, sesto comma, della Costituzione, nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, non introduce nuove restrizioni all'autonomia regionale, ma enuncia espressamente un vincolo – quello a ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento – che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 Cost.) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. E se quest'ultimo vincolo può non trovare più applicazione, in forza della clausola di salvaguardia dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, negli ambiti nei quali le Regioni ordinarie abbiano acquisito potestà più ampie, ciò non può dirsi in ambiti, come quello dei principi di coordinamento finanziario (cfr. art. 117, terzo comma), in cui l'autonomia delle Regioni ordinarie incontra tuttora gli stessi o più rigorosi limiti.



Il nuovo disegno della finanza pubblica spinge, inoltre, la Consulta ad avanzare una rilettura dei principali strumenti legislativi: la legge finanziaria e il patto di stabilità.

Non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, - condizionati anche dagli obblighi comunitari -, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti. La natura stessa e la finalità di tali vincoli escludono che si possano considerare le disposizioni relative come esorbitanti dall'ambito di una disciplina di principio spettante alla competenza dello Stato⁶⁷. Non può dunque negarsi che, in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale, quest'ultimo possa, nell'esercizio non irragionevole della sua discrezionalità, introdurre per un anno anche un limite alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenuto conto che si tratta di un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa⁶⁸.

Inoltre, in sede di predisposizione e di approvazione dell'annuale legge finanziaria o di altri atti legislativi incidenti sulla formazione o sull'assestamento del bilancio dello Stato, non è configurabile il formale coinvolgimento delle Regioni. Tale coinvolgimento - in ossequio al principio di leale collaborazione - deve, invece, essere assicurato nella fase di concreta ripartizione delle risorse finanziarie alle Regioni, anche attraverso il raggiungimento di un'intesa in sede di Conferenza unificata⁶⁹.

A sua volta il coordinamento finanziario può richiedere l'adozione di misure tecniche ministeriali necessarie per assicurare che l'accesso al mercato da parte degli enti territoriali, comprese le Regioni, avvenga con modalità idonee, vale a dire, in base all'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo onde consentire di "contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica", senza che, tuttavia, sia attribuito al Ministro il potere di incidere sulle scelte autonome degli enti quanto alla provvista o all'impiego delle loro risorse⁷⁰. Pertanto, la previsione della comunicazione periodica al Ministero dei dati relativi alla situazione finanziaria degli enti, essendo espressione di un coordinamento essenzialmente informativo, riveste una funzione meramente conoscitiva e non risulta lesiva dell'autonomia degli enti territoriali⁷¹.

Se questo è il quadro generale altrettanto degne di evidenza appaiono alcune

⁶⁷ Sent. 26 gennaio 2004 n. 36; sent. 25 novembre 2004 n. 353.

⁶⁸ Sent. 26 gennaio 2004 n. 36. Nella sent. 25 novembre 2004 n. 353 la Corte sostiene che nell'ambito delle norme sul cosiddetto patto di stabilità interna per gli enti territoriali, pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si può escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni, anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale, sono chiamati a concorrere. A sua volta nella sent. 29 dicembre 2004 n. 425 si afferma che la finanza delle Regioni a statuto speciale è parte della «finanza pubblica allargata» nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno.

⁶⁹ Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

⁷⁰ Sent. 30 dicembre 2003 n. 376.

⁷¹ Sent. 30 dicembre 2003 n. 376.



decisioni della Corte concernenti specifici aspetti della nuova architettura della finanza pubblica⁷², quali l'individuazione dei tributi regionali e locali.

La circostanza che l'IRAP sia stata istituita con legge statale e che alle regioni a statuto ordinario, destinatarie del tributo, siano espressamente attribuite competenze di carattere solo attuativo, rende palese che l'imposta stessa – nonostante la sua denominazione – non può considerarsi «tributo proprio della regione», nel senso in cui oggi tale espressione è adoperata dall'art. 119, secondo comma, della Costituzione, essendo indubbio il riferimento della norma costituzionale ai soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale⁷³.

Né la tassa automobilistica può qualificarsi «tributo proprio della regione», nel senso oggi fatto proprio dall'art. 119, secondo comma, Cost.. Alle regioni a statuto ordinario è, infatti, stato attribuito dal legislatore statale il gettito della tassa, unitamente all'attività amministrativa connessa alla sua riscossione, nonché un limitato potere di variazione dell'importo originariamente stabilito con decreto ministeriale, restando invece ferma la competenza esclusiva dello Stato per ogni altro aspetto della disciplina sostanziale della tassa stessa⁷⁴.

La Corte ha, inoltre, sottolineato che rispetto alle imposte statali sui redditi le regioni e gli enti locali possono solo aggiungere aliquote addizionali, senza peraltro poter esercitare alcun potere in tema di determinazione degli oneri deducibili⁷⁵.

Infine, il giudice costituzionale ha avuto cura di spiegare che se il potere di determinare i flussi di cassa verso gli enti, al fine di limitarne indirettamente la spesa, fosse esercitabile, sia pure transitoriamente, in via amministrativa dal Ministro al di fuori di criteri e limiti sostanziali, esso risulterebbe lesivo dell'autonomia finanziaria degli enti autonomi, risolvendosi in un anomalo strumento di controllo sulla gestione finanziaria regionale. Il potere di determinare transitoriamente i flussi di cassa può, dunque, essere esercitato solo in correlazione e al fine del contenimento della spesa degli enti entro i limiti oggettivi risultanti dalla legge, oltre che dai documenti di programmazione. Ed è evidente che, ove così non fosse, la Regione o la Provincia autonoma disporrebbe dei rimedi giurisdizionali del caso per far valere le eventuali lesioni della propria autonomia. Infatti il Ministro, in questo caso, non gode di un ambito di discrezionalità politica, bensì solo di un potere di determinazione prevalentemente tecnica il cui esercizio è ancorato a parametri oggettivi⁷⁶.

5.2. La fase transitoria di attuazione dell'art. 119 Cost.

Alimenta un indirizzo stabile della Corte la considerazione che l'attuazione dell'autonomia finanziaria di cui all'art. 119 Cost. richiede come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza

⁷² Secondo la sent. 29 dicembre 2004 n. 423 spetta in via esclusiva allo Stato, nell'esercizio dei poteri di regolazione finanziaria, stabilire quanta parte delle risorse debba essere destinata alla copertura della spesa sociale.

⁷³ Sent. 26 settembre 2003 n. 296.

⁷⁴ Sent. 26 settembre 2003 n. 296.

⁷⁵ Sent. 23 dicembre 2003 n. 370.

⁷⁶ Sent. 25 novembre 2004 n. 353.



pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali⁷⁷, non potendosi ammettere, in mancanza di ciò, l'emanazione di discipline autonome da parte delle singole Regioni o dei singoli enti locali⁷⁸.

Pertanto, rientra nei compiti statali concernenti il coordinamento del sistema di autonomia finanziaria, la necessaria definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte «derivata», - cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte -, ad un nuovo sistema. Ne consegue che in questa fase non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo «propri» delle Regioni o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo dei principi di coordinamento, oggi assenti perché «incorporati» in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato⁷⁹.

Anche i tributi di cui ancora oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte, agli enti autonomi, e per i quali la stessa legge riconosce già spazi limitati di autonomia agli enti quanto alla loro disciplina - e che perciò la stessa legislazione definisce talora come "tributi propri" delle Regioni, nel senso invalso nell'applicazione del previgente art. 119 della Costituzione - sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali. Onde la Corte ritiene tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti, nel rispetto del limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119⁸⁰.

Nella fase transitoria funzionale all'attuazione dell'art. 119 Cost., è, dunque, consentita l'adozione da parte dello Stato di discipline parzialmente modificative, purché evidentemente non peggiorative della situazione preesistente o contraddittorie rispetto alle caratteristiche essenziali dell'autonomia finanziaria regionale configurata nel nuovo Titolo V della Costituzione⁸¹.

Tuttavia, già in questa fase la Corte ha ritenuto che l'art. 119 della Costituzione ponga attuali e precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di

⁷⁷ Sent. 26 gennaio 2004 n. 37; sent. 5 novembre 2004 n. 320; sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

⁷⁸ Secondo la sent. 29 dicembre 2004 n. 427 fino all'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 119 della Costituzione e, pertanto, fino alla previsione da parte del legislatore statale dei principi per la attribuzione a Regioni ed enti locali di beni demaniali o patrimoniali dello Stato, detti beni restano a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato (e per esso dell'Agenzia del demanio), il quale incontrerà, nella gestione degli stessi, il solo vincolo delle leggi di contabilità e delle altre leggi disciplinanti il patrimonio mobiliare ed immobiliare statale.

⁷⁹ Sent. 26 gennaio 2004 n. 37.

⁸⁰ Sent. 26 gennaio 2004 n. 37.

⁸¹ Sent. 5 novembre 2004 n. 320.



finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie.

Innanzitutto, non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale, siano esse rientranti nella competenza esclusiva delle Regioni ovvero in quella concorrente, pur nel rispetto, per quest'ultima, dei principi fondamentali fissati con legge statale. D'altronde, ove non fossero osservati tali limiti e criteri, il ricorso a finanziamenti *ad hoc* rischierebbe di divenire uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza⁸².

Infatti, fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole, disponendo i trasferimenti senza vincoli di destinazione specifica, o, se del caso, coinvolgendo, attraverso il filtro dei programmi regionali, le Regioni interessate nei processi decisionali concernenti il riparto e la destinazione dei fondi, e rispettando altresì l'autonomia di spesa degli enti locali⁸³.

Infine, dalle pronunce del giudice costituzionale è possibile trarre un limite di carattere generale per il legislatore statale è rappresentato dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore, alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119⁸⁴.

5.3. I trasferimenti dello Stato a favore degli enti territoriali e dei privati

Nell'assetto della finanza pubblica definito dal nuovo art. 119 Cost., non possono trovare spazio interventi finanziari diretti dello Stato a favore dei Comuni, vincolati nella destinazione, per normali attività e compiti di competenza di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo art. 119, quinto comma. Soprattutto non sono ammissibili siffatte forme di intervento nell'ambito di materie e funzioni la cui disciplina spetta alla legge regionale, pur eventualmente nel rispetto (quanto alle competenze concorrenti) dei principi fondamentali della legge dello Stato⁸⁵.

Affinché lo Stato possa legittimamente esercitare la funzione di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., destinando risorse aggiuntive ed effettuando interventi finanziari speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni per

⁸² Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

⁸³ Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

⁸⁴ Sent. 29 dicembre 2004 n. 423.

⁸⁵ Sent. 16 gennaio 2004 n. 16. Cfr. sent. 29 gennaio 2004 n. 49. Per la sent. 23 dicembre 2003 n. 370 è contraria alla disciplina costituzionale vigente – nel cui sistema è previsto che per il funzionamento delle normali funzioni di regioni ed enti locali lo Stato possa erogare solo fondi senza vincoli specifici di destinazione, in particolare tramite il fondo perequativo di cui al terzo comma dell'art. 119 della Costituzione – la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, in quanto viola in modo palese l'autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce.

gli scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, i relativi interventi devono: essere aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti; riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni; essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)⁸⁶.

L'esigenza di rispettare il riparto costituzionale delle competenze legislative fra Stato e Regioni comporta altresì che, quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste sono chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio⁸⁷.

La medesima preoccupazione di salvaguardia dell'autonomia si rinviene nei confronti degli interventi statali a favore dei privati. Difatti, la Corte chiarisce che il tipo di riparto delle materie fra Stato e Regioni di cui all'art. 117 Cost., vieta che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze⁸⁸.

6. I poteri sostitutivi

6.1. Il potere sostitutivo statale ai fini della tutela dell'unità giuridica o economica

In un sistema caratterizzato da un largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma del Titolo V, l'art. 120 Cost. è deputato a tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto delle funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato, quali sono il rispetto degli obblighi internazionali e comunitari, il mantenimento dell'ordine e della sicurezza pubblica, la tutela in tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nonché il mantenimento dell'unità giuridica ed economica del complessivo ordinamento repubblicano⁸⁹.

Secondo il giudice costituzionale la previsione della sostituzione di un livello di governo a un altro per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, pregiudicati dall'inerzia dell'ente ordinariamente competente, vale a inserire un elemento di flessibilità tale da preservare la normale distribuzione delle competenze che il principio di sussidiarietà implica. In assenza, infatti, si renderebbe necessario collocare la competenza, in via normale, al livello di governo più comprensivo, con evidente sproporzione del fine rispetto ai mezzi e con altrettanto evidente lesione del principio di sussidiarietà⁹⁰.

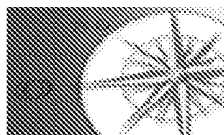
⁸⁶ Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

⁸⁷ Sent. 16 gennaio 2004 n. 16.

⁸⁸ Sent. 5 novembre 2004 n. 320.

⁸⁹ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.

⁹⁰ Sent. 11 giugno 2004 n. 172.



Pertanto, il potere attribuito dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione non può non configurarsi alla stregua di un potere sostitutivo straordinario, esercitabile soltanto in presenza di emergenze istituzionali di particolare gravità, allorché si ravvisino rischi di compromissione di interessi essenziali di portata più generale⁹¹. L'art. 120, secondo comma, Cost., attribuendo al Governo statale il potere di sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni, è posto a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti artt. 117 e 118 Cost., agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente⁹².

A sua volta il riferimento alla competenza legislativa statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali quale fondamento dell'esercizio dei poteri sostitutivi di norma presuppone che lo Stato abbia previamente esercitato la propria potestà legislativa di tipo esclusivo⁹³.

Più in generale la Corte evidenzia un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa, dunque, sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari⁹⁴.

Occorre tenere ben distinte le funzioni amministrative che lo Stato, per ragioni di sussidiarietà e adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e nei confronti delle quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva. 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. 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 sostituito⁹⁵.

⁹¹ Sent. 11 giugno 2004 n. 172 e Sent. 27 gennaio 2004 n. 43.

⁹² A parer della sent. 19 luglio 2004 n. 236 tale sistema non potrebbe essere disarticolato, in applicazione della «clausola di favore» nei confronti delle Regioni ad autonomia differenziata, dissociando il titolo di competenza dai meccanismi di garanzia ad esso immanenti. È quindi da respingere a parer della Corte la tesi secondo la quale i principi dell'art. 120 Cost. non sarebbero in astratto applicabili alle Regioni speciali; al contrario, deve concludersi che un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti, e che, riguardo alle competenze già disciplinate dai rispettivi statuti, continueranno nel frattempo ad operare le specifiche tipologie di potere sostitutivo in essi, o nelle norme di attuazione, disciplinate. Nella sent. 15 dicembre 2004 n. 388 si afferma che la norma statale che disciplina la ricollocazione del personale in mobilità, lungi dal costituire ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio in materia di «tutela del lavoro», promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.). Si tratta di una disciplina volta alla tutela di interessi generali a presidio dei quali ben può il legislatore – come peraltro normalmente fa in materia di lavoro – prevedere la nullità degli atti posti in essere in spregio di norme imperative.

⁹³ Sent. 13 gennaio 2004 n. 6.

⁹⁴ Sent. 19 luglio 2004 n. 236.

⁹⁵ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303. Secondo la sent. 13 gennaio 2004 n. 6 il cattivo funzionamento del settore

6.2. I poteri sostitutivi regionali e provinciali nel nuovo quadro costituzionale

L'art. 120 della Costituzione secondo un costante orientamento del giudice costituzionale non esaurisce, concentrandole tutte in capo allo Stato, le possibilità di esercizio di poteri sostitutivi, ma si limita a prevedere un potere sostitutivo straordinario, da esercitarsi da parte del Governo nei casi e per la tutela degli interessi ivi indicati. Tale norma lascia, pertanto, impregiudicata l'ammissibilità di altri casi di interventi sostitutivi, configurabili dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato o delle Regioni, o di altri enti territoriali⁹⁶.

Sicché non è preclusa, in via di principio, la possibilità che anche la legge regionale, intervenendo in materia di propria competenza e nel disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative di competenza dei Comuni, preveda poteri sostitutivi in capo ad organi regionali, per il compimento di atti o attività obbligatorie, nel caso di inerzia o di inadempimento da parte dell'ente competente, al fine di salvaguardare interessi unitari⁹⁷ e nel rispetto, peraltro, di rigorosi limiti prefissati dal legislatore, a tutela dell'autonomia costituzionalmente garantita, degli enti locali⁹⁸.

Poiché gli interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni degli enti locali, - soggetti rappresentativi dotati di autonomia politica -, attribuzioni definite dalla legge sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale, debbono valere nei confronti di essi condizioni e limiti non diversi da quelli elaborati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni⁹⁹. Si ricorda, a tal proposito, che i poteri che comportano la sostituzione nel compimento di atti ovvero la nomina di organi straordinari dell'ente "sostituito" per il compimento degli stessi atti, concorrono a configurare e a limitare l'autonomia dell'ente nei cui confronti opera la sostituzione, e devono, quindi, trovare fondamento esplicito o implicito nelle norme o nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono o disciplinano¹⁰⁰.

In primo luogo, le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi devono essere previste

energetico non può giustificare l'imposizione di limiti preventivi ai poteri regionali, dal momento che il verificarsi di situazioni di fatto di questo tipo potrebbe eventualmente legittimare l'attivazione degli speciali poteri sostitutivi del Governo sulla base di quel «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica» che è presupposto espressamente contemplato dall'art. 120, secondo comma, Cost.

⁹⁶ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140.

⁹⁷ Sent. 27 gennaio 2004 n. 43 e sent. 11 giugno 2004 n. 172. Inoltre, con la sent. 16 luglio 2004 n. 227 la Corte ritiene legittima l'attribuzione alla Provincia di un potere sostitutivo in caso di «inerzia» da parte dei soggetti preposti all'esercizio dell'attività di gestione. Il generale riferimento al criterio della «inerzia» deve intendersi, in conformità all'interpretazione che costituzionalmente si impone, in stretta correlazione con il richiamo alla disciplina del decreto legislativo n. 267 del 2000 e alle successive modificazioni, sicché il potere sostitutivo risulta attivabile, non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile dalla Provincia, bensì soltanto quando l'inerzia si riverberi – a seguito di inattività o di violazione dei termini, delle forme o dei contenuti degli atti prescritti – in una violazione di norme poste a tutela degli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato a porre rimedio.

⁹⁸ Sent. 6 aprile 2004 n. 112.

⁹⁹ Sent. 27 gennaio 2004 n. 43.

¹⁰⁰ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.



e disciplinate dalla legge, che deve altresì definirne i presupposti sostanziali e procedurali¹⁰¹. La Corte precisa che in virtù dell'art. 118 Cost., sarà sempre la legge, statale o regionale, in relazione al riparto delle competenze legislative, ad operare la concreta allocazione delle funzioni, in conformità alla generale attribuzione costituzionale ai Comuni o in deroga ad essa per esigenze di "esercizio unitario", a livello sovracomunale, delle funzioni medesime. Ragionando altrimenti, infatti, si giungerebbe all'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi di livello superiore che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non allocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo; conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà¹⁰².

In secondo luogo, la sostituzione può essere prevista solo per il compimento di atti o attività prive di discrezionalità nell'*an* - anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo* -, la cui obbligatorietà sia il riflesso degli interessi di livello superiore alla cui salvaguardia provvede l'intervento sostitutivo¹⁰³. In particolare, si richiede che l'omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo sia definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna¹⁰⁴.

In terzo luogo, il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione, nell'ambito di responsabilità più generali riconosciutegli, o sulla base di una decisione di questo, a causa dell'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia costituzionale dell'ente sostituito¹⁰⁵; tale principio non può pertanto considerarsi soddisfatto quanto il potere di sostituzione nei confronti degli enti locali è attribuito al difensore civico regionale. La natura del difensore civico e le funzioni da esso esercitate impediscono la sua configurazione alla stregua di un organo di governo regionale, che, sola, consente di esercitare nei confronti degli enti locali interventi di tipo sostitutivo¹⁰⁶.

Da ultimo, è necessario che la legge predisponga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione. Dovrà dunque essere previsto un procedimento nel quale l'ente sostituito sia messo in grado di interloquire e di evitare la sostituzione attraverso

¹⁰¹ Sent. 27 gennaio 2004 n. 43; Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227.

¹⁰² Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73.

¹⁰³ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172, sent. 16 luglio 2004 n. 227.

¹⁰⁴ Sent. 21 ottobre 2003 n. 313.

¹⁰⁵ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227. Per la sent. 16 luglio 2004 n. 227 con riferimento al soggetto cui il potere di intervento sostitutivo spetta, le disposizioni legislative, prevedendo l'attribuzione generica alla «Provincia», devono intendersi - in assenza di una specifica disposizione sul punto - nel senso che il potere di agire in sostituzione spetta all'organo provinciale di governo che risulta competente secondo le norme legislative e statutarie che definiscono, in generale, le linee di organizzazione dell'ente (considerazione che vale anche in riferimento alle ulteriori fattispecie in cui si configura un potere sostitutivo in capo, genericamente, alla Provincia).

¹⁰⁶ Sent. 6 aprile 2004 n. 112 e sent. 15 giugno 2004 n. 173



l'autonomo adempimento¹⁰⁷. In particolare, si ritiene necessario assicurare la possibilità per l'ente sostituito, nell'ambito di tale procedimento, di far valere le proprie ragioni e di essere messo nella condizione di ovviare all'omissione, una volta che questa sia stata riconosciuta, non essendo sufficiente, perché si attivi il potere sostitutivo, una mera previa segnalazione¹⁰⁸.

Per questa ragione la Corte spiega che il principio di leale cooperazione, pur nel silenzio del legislatore, implica che l'attivazione concreta dell'intervento sostitutivo non può comunque prescindere da un avviso, rivolto all'ente sostituendo, contenente una diffida ad adempiere entro un congruo termine, solo trascorso il quale l'intervento sostitutivo può essere espletato¹⁰⁹.

7. Conclusioni

Sebbene la lettura delle pronunce della Consulta ha permesso di esaminare le molteplici proiezioni ordinarie del principio di «unità», tuttavia non si può prescindere da una ricostruzione, seppur sommaria, della sua evoluzione storica. Lo sforzo di garantire l'unità dell'ordinamento giuridico affonda le proprie radici nella necessità di sostenere la coesione politica dello Stato nazionale. L'avvento di quest'ultimo reclama insieme una legislazione ed un'amministrazione comune ed uniforme. I protagonisti dell'unificazione tendono, infatti, a costruire un «tutto uniforme» sottoposto ad una legislazione ed ad un'amministrazione uniforme: il territorio nazionale, razionalmente unificato, richiede l'unità stereotipa ed uniforme di descrizione del territorio medesimo. È in questo quadro che le istituzioni locali vengono concepite come «luoghi» di decentramento amministrativo, ai quali è negata l'emersione dell'intrinseca politicità.

È evidente come l'uniformità amministrativa – organizzativa e funzionale – ha contribuito, insieme alla regolazione civile e penale, a costruire un ordinamento generale e a legittimare le costituenti istituzioni politiche statali. L'unità è, dunque, insieme costituzionale e amministrativa.

Limitando la nostra riflessione all'ordinamento giuridico possiamo rilevare una tendenziale equazione – ripresa anche dopo l'avvento della costituzione repubblicana – tra diversi principi e valori: l'unità, l'uniformità, l'uguaglianza.

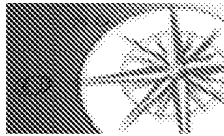
Sia per il legislatore che per gli interpreti l'uniformità della regolazione ha rappresentato una condizione essenziale per garantire l'uguaglianza dei diritti e l'unità dell'ordinamento. A questa considerazione ha fatto seguito l'attribuzione di una posizione prevalente dell'istituzione statale, investita del compito di concretizzare e salvaguardare la descritta equazione assiologica.

La svolta policentrica e autonomistica impressa dalla riforma del titolo V della Costituzione, nonché la costante vigenza dei principi di pluralismo e di diffusione dei poteri, che sin dal suo avvento hanno caratterizzato l'intera architettura costituzionale repubblicana, impongono un ripensamento dell'esaminata parificazione, che spesso

¹⁰⁷ Sent. 2 marzo 2004 n. 69, 70, 71, 72 e 73; sent. 14 maggio 2004 n. 140; sent. 11 giugno 2004 n. 172; sent. 16 luglio 2004 n. 227; sent. 6 aprile 2004 n. 112.

¹⁰⁸ Sent. 21 ottobre 2003 n. 313.

¹⁰⁹ Sent. 16 luglio 2004 n. 227.



ritorna nell'uso indistinto, da parte della Consulta, dei principi poc'anzi indicati.

L'analisi della giurisprudenza costituzionale offre l'occasione per avviare una più ampia riflessione sui limiti e sulle prospettive del processo di riorganizzazione in senso autonomista e federale della nostra Repubblica. Come autorevolmente insegnato la novella costituzionale, costituisce il risultato della stabilizzazione e definizione di processi politico-culturali, di orientamenti e di valori che si sono radicati, ma pone anche obiettivi da raggiungere, principi da attuare e sviluppare. Sicché alcune incertezze ed ambiguità riscontrate nelle argomentazioni addotte dai giudici costituzionali se da un lato possono essere spiegate dalla parziale e incompiuta ridefinizione dell'assetto costituzionale dei poteri pubblici, dall'altro testimoniano la difficoltà a superare l'equazione tra i valori dell'unità, dell'uniformità e dell'uguaglianza e ad esplorare consapevolmente i terreni della differenziazione e dell'equivalenza.

Tra le molteplici posizioni assunte dal giudice costituzionale desta perplessità l'interpretazione avanzata circa l'equiparazione tra le istituzioni politiche costitutive della Repubblica. La Corte, pur affermando la pari dignità costituzionale di dette istituzioni, giustifica, in base alla diversità delle competenze tributate loro dal testo costituzionale, una posizione di prevalenza dello Stato, dimenticando che proprio da siffatto carattere costitutivo deriva l'impegno di tutte di tutte le istituzioni repubblicane a realizzare l'unità dell'ordinamento.

L'incertezza contraddistingue, ancora, la ricostruzione, proposta dalla Consulta, del principio di leale collaborazione. A causa della collocazione letterale dello stesso nell'ambito dell'art. 120 Cost., la Corte tenta di ricercare un campo più ampio di applicazione, scelta che la porta spesso a confonderlo con altri principi, qual'è quello della sussidiarietà, o ad attribuire ad esso un valore residuale.

Si tratta di difficoltà interpretative insite nell'architettura costituzionale, basata su asimmetriche relazioni istituzionali, frutto dell'inattuazione dell'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e del mancato accesso diretto delle autonomie locali alla tutela giurisdizionale.

A fronte della mancanza di una sede politica ed elettiva capace di alimentare una nuova unità politica dell'ordinamento repubblicano, la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, pur non avendo questa sede alcun ruolo di «mediazione» politico-istituzionale nei rapporti Stato e Regioni, avrebbe potuto offrire una «stanza» di elaborazione e di svolgimento di relazioni istituzionali orientate alla «leale collaborazione».

A sua volta i principi di pluralismo e di diffusione dei poteri, che caratterizzano l'intera architettura costituzionale, tendono ad animare anche il sistema di accesso alla Corte costituzionale. Nonostante la revisione del Titolo V ha attribuito ai Comuni potestà normative e amministrative che dovrebbero poter essere difese nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale e nel giudizio per conflitto di attribuzione, la Consulta ha ritenuto che dalla formulazione letterale dell'art. 127 della Costituzione si arguisce che la titolarità del potere di impugnazione di leggi statali è affidata in via esclusiva alla Regione, e che non è sufficiente l'argomento sistematico per estendere tale potere in via interpretativa ai diversi enti territoriali. Si tratta di una limitazione soggettiva che è stata estesa dalla Corte anche al ricorso per conflitto di attribuzioni¹¹⁰.

¹¹⁰ Sent. 1 ottobre 2003 n. 303.



Pertanto, agli enti locali per tutelare davanti alla Corte costituzionale le proprie prerogative non rimane che sollevare in via incidentale la questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge statale o regionale nel corso di un giudizio davanti ad una autorità giurisdizionale.

Il sistema delle garanzie giurisdizionali, tuttavia, non può non risentire dell'introduzione con la riforma costituzionale di un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. Ne consegue che è possibile sin d'ora prospettare un ampliamento soggettivo ed oggettivo della giurisdizione costituzionale, in sintonia con quanto sancito dall'art. 11 della Carta europea dell'autonomia locale, che prevede che «le collettività locali devono disporre di un diritto di ricorso giurisdizionale, per garantire il libero esercizio delle loro competenze ed il rispetto dei principi di autonomia locale, consacrati dalla Costituzione o dalla legislazione interna».

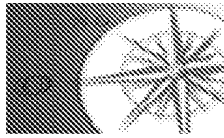
La prima strada percorribile è rappresentata dall'intervento degli enti locali nei giudizi già instaurati davanti alla Corte. Si assiste, difatti, ad un tendenziale allargamento dei soggetti ammessi all'intervento nei giudizi costituzionali - sollevati in via incidentale o come conflitti di attribuzioni -, in virtù del carattere rappresentativo proprio delle autonomie - portatrici di un interesse pubblicistico qual è quello delle collettività locali di riferimento -, o in virtù dell'introduzione della garanzia costituzionale del contraddittorio processuale¹¹¹. Anche gli enti locali, difatti, possono essere titolari di un interesse differenziato e sostanzialmente qualificato che li legittimi ad intervenire nei giudizi costituzionali¹¹². Né può essere considerato un ostacolo la configurazione del giudizio in via principale quale processo a parti necessarie, o il «presunto» tono non costituzionale delle eventuali controversie instaurate dalle autonomie locali.

Un'ulteriore possibilità di ricorso alla giurisdizione costituzionale deriva dalla variazione del titolo per il quale si invoca l'accesso diretto alla Corte: non più per chiedere la pronuncia sulla legittimità costituzionale di una legge ma per promuovere l'intervento al fine di risolvere un conflitto di attribuzioni tra i diversi poteri dello Stato. Scemata la funzione di garanzia ed equilibrio nei confronti delle autonomie svolta dalla legge statale nel vecchio quadro costituzionale ne consegue che la tutela giurisdizionale non può più essere limitata al controllo di legittimità della stessa legge, ma in un ordinamento policentrico evolve verso il conflitto intersoggettivo. Si ritiene, pertanto, possibile configurare, oltre la tradizionale tripartizione dei poteri statali, le autonomie locali quali soggetti rappresentativi del potere «municipale» che agiscono per la delimitazione della sfera di attribuzioni determinata dalle norme costituzionali, violata dagli atti di natura non legislativa adottati da altri organi costituzionali.

L'affermazione di un nucleo essenziale di prerogative in capo alle autonomie, la previsione di una presunzione generale di competenza comunale, la fissazione di vincoli per il legislatore nella redistribuzione delle competenze locali, la natura costitutiva loro tributata sono tutti elementi che rendono necessario ed attuale un riconoscimento costituzionale dell'accesso diretto degli enti locali alla Corte costituzionale. Non è coerente con il nuovo ordinamento repubblicano l'osservazione per cui l'esclusione degli enti locali dalle garanzie giurisdizionali è giustificata dalla diversa qualità

¹¹¹ Sent. 23 marzo 2001 n. 76.

¹¹² Sent. 26 maggio 1998 n. 185.



dell'autonomia di cui essi sono portatori rispetto alle istituzioni statali e regionali, dotate quest'ultime invece di potestà legislativa¹¹³. Né può valere il ragionamento contrario per cui da questa esclusione debba dedursi una «ridotta» autonomia degli enti locali. Una serena riflessione, invece, non può non fondarsi sullo statuto costituzionale attribuito alle autonomie al fine di individuare, di conseguenza, gli strumenti giurisdizionali di garanzia.

È evidente, inoltre, come la concreta attuazione del disegno costituzionale dipenda dal pieno ed effettivo esercizio dell'autonomia finanziaria e contabile delle autonomie locali, ossia della loro capacità di imporre propri tributi, di reperire risorse finanziarie proprie e di provvedere ad impiegarle secondo i criteri contenuti in un bilancio predisposto ed approvato dai propri organi di direzione. Allo stesso tempo le risorse finanziarie e tributarie, anche nella forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali, dovrebbero consentire agli enti locali di finanziarie e coprire integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Si apre in tal modo la strada ad una finanza regionale pensata come finanza non più derivata ma «integrata».

Ma il reale livello di autonomia finanziaria e il reperimento delle risorse finanziarie necessarie a soddisfare i bisogni delle collettività locali sono condizionati dallo stato dell'economia locale. Questa considerazione ha spinto il legislatore costituzionale a riscrivere il sistema di sostegno alle realtà territoriali più svantaggiate, prevedendo l'istituzione con legge dello Stato di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante. Al contempo al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o al fine di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato è chiamato a destinare risorse aggiuntive e ad effettuare interventi speciali in favore degli enti locali.

Affinché possa, dunque, spiegarsi pienamente l'autonomia finanziaria locale e possa realizzarsi il federalismo fiscale, lo Stato e le Regioni dovranno con sollecitudine attuare concretamente la competenza legislativa concorrente relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La prospettiva istituzionale introdotta dalla revisione costituzionale chiede agli interpreti e agli attori di ricercare e sperimentare le istanze di differenziazione e le «disuguaglianze possibili» presenti nel nostro ordinamento, e di essere, al contempo, consapevoli che la vera unità e democraticità dell'ordinamento è alimentata dalla garanzia dei diritti e delle libertà dei cittadini.

In conclusione, l'unità, anche dopo la riforma del titolo V, costituisce un valore irrinunciabile e non disponibile, alla cui attuazione devono concorrere, in nome del pluralismo istituzionale, tutti gli enti costitutivi della Repubblica.

(Il presente studio è stato elaborato nell'ambito del progetto FORMEZ "Scenari del federalismo italiano")

¹¹³ Sent. 24 luglio 2003 n. 274.

CHI È IL CUSTODE DELL'INTERESSE NAZIONALE?

La riforma del titolo V della Costituzione sottrae al Parlamento, come è noto, sia il controllo sugli Statuti regionali (art. 123 Cost.) sia il possibile controllo di merito sulle leggi regionali per contrasto con gli interessi nazionali (art. 127 Cost.). Tutto il peso del controllo sarà sulle spalle della Corte costituzionale, chiamata ad occuparsi di Statuti e leggi regionali su impugnazione del Governo della Repubblica (o dello Stato, dopo la criptica nuova norma dell'art. 114?).

Questa nuova disciplina trascina con sé come è stato affermato nei primi rapidi commenti – l'abolizione del limite dell'«interesse nazionale», espressamente previsto dagli artt. 117 e 127 Cost. del 1948? È vera questa facile affermazione?

In un volume degli inizi degli anni '70 (*Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973) avevo sostenuto che gli interessi nazionali sono identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana. Se è vera questa conclusione – che supera sia la tesi di chi identifica tali interessi negli «obiettivi fissati nell'indirizzo di maggioranza» (Mortari ed altri), sia la tesi di chi li riferisce a non ben precisabili «interessi della Nazione italiana» (Martines ed altri) – ne deriva che quel limite non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane, a mio avviso, quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. È un limite che appartiene alla categoria dei limiti «impliciti», ma che trova un aggancio testuale nell'art. 5

Cost. – «una e indivisibile» – (e di cui peraltro v'è traccia indiretta nel nuovo art. 120, laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della «unità giuridica o dell'unità economica»).

Quell'espressione fu introdotta dal Costituente rivisitando la formula del primo articolo delle Costituzioni rivoluzionarie. La «*Republique une et indivisible*» era stata, come è noto, la formula che i giacobini avevano agitato sia contro i residui vandeani *dell'ancien régime* sia contro i tentativi federalisti dei girondini.

Nel momento in cui dava vita ad un originale «Stato regionale» (non dobbiamo dimenticare che l'unico effettivo precedente poteva allora considerarsi la sfortunata Costituzione della II Repubblica spagnola), il Costituente pose la Corte costituzionale a custodia della legalità costituzionale (come avrebbe potuto richiedere Hans Kelsen), e il Parlamento a custodia degli «interessi nazionali» (come avrebbe potuto richiedere Carl Schmitt, ma per il Capo dello Stato). Unico l'obiettivo – la difesa della Costituzione, anch'essa «una» –, ma diversi gli strumenti: il giudizio di «legittimità» in un caso, quello di «merito» nell'altro; il primo affidato alla Corte costituzionale, il secondo al Parlamento.

Il Parlamento, in quanto rappresenta la Nazione (art. 67), avrebbe dovuto assicurare, in forme diverse e utilizzando strumenti più flessibili – l'approvazione degli Statuti e l'eventuale controllo di merito sulle leggi regionali –, gli stessi valori che la Corte costituzionale era chiamata a garantire. Il Parlamento con riferimento diretto all'obiettivo dell'unità politica, la Corte con la mediazione dei parametri normativi della Costituzione.

Sappiamo tutti come si è evoluto tale sistema: il Parlamento ha lasciato alla Corte costituzionale la difesa dell'interesse nazionale, che da controllo di merito, successivo ed eventuale, è divenuto un presupposto di legittimità; mentre il controllo sugli Statuti ha perso rilevanza sia

per il deperimento della fonte statutaria sia per l'utilizzo dei controlli parlamentari a difesa piuttosto dell'*uniformità* giuridica dell'ordinamento che non dell'*unità* dello stesso («l'armonia con la Costituzione»; e «con le leggi della Repubblica», si aggiungeva con formula infelice ora espunta).

Perché con la riforma del titolo V il costituente (anzi, potremmo dire, il «revisionante») del 2001 ha tolto al Parlamento queste funzioni di custodia e le ha lasciate in grembo alla sola Corte costituzionale?

Due le possibili interpretazioni: o si tratta di una linea «ultrafederalista» o di un atto di furbizia.

Dico linea «ultrafederalista» perché si tratta di una scelta che trova pochi precedenti negli Stati federali o regionali: è noto – mi limito a due esempi – che le Costituzioni cantonali sono approvate dal Parlamento federale elvetico, ed è altrettanto noto che gli Statuti delle Comunità autonome devono essere «convertiti in legge» dalle Cortes del Regno di Spagna.

L'atto di furbizia può consistere nel fatto che la parola decisiva, per quanto riguarda la «forma di governo», sarà detta dal Parlamento stesso attraverso la approvazione di una legge nazionale che determini i principi della legislazione elettorale; mentre per gli altri contenuti si è voluto scaricare a Palazzo della Consulta il compito di togliere le castagne dal fuoco. Evidente è il pericolo per questa di scottarsi le dita nel fuoco della politica e per quello di abdicare ad una essenziale funzione nazionale.

Non ci dice l'esperienza costituzionale (dalla sentenza McCulloch vs. Maryland alle prime decisioni della Corte italiana in materia regionale) che le Corti finiscono per assumere su di sé la difesa degli interessi nazionali (ovviamente denominati federali negli Stati federali)?

Augusto Barbera

SENTENZA 6 marzo (10 marzo) 2006, n. 87 – Pres. Bile – Red. Maddalena – Regioni Abruzzo (avv. Pasquali) Emilia-Romagna (avv. Falcon) Toscana (avv.ti Bora e Lorenzoni) e Veneto (avv. Bertolissi) c. Pres. Cons. Min. (avv. Stato Cosentino)

Tutela della salute – Interesse nazionale – È costituzionalmente illegittimo l'art. 46 della l. 16 gennaio 2003, n. 3 che prevede una sanatoria delle gestioni provvisorie delle farmacie, stabilendo l'assegnazione definitiva al titolare della medesima gestione provvisoria. L'organizzazione del servizio farmaceutico rientra infatti nella materia della tutela della salute e la disposizione censurata, dettando una disciplina compiuta e autoapplicativa, non ha carattere di principio e viola dunque il comma 3 dell'art. 117; d'altra parte, il supposto ricorrere di un interesse nazionale, nel quadro del nuovo Titolo V, non costituisce titolo per uno spostamento del regime delle competenze contenuto nel dettato costituzionale.

*Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione**

di FILIPPO BENELLI

1. La sentenza in commento può essere segnalata come un caso paradigmatico dei rapporti tra Stato e Regioni, poiché affronta i problemi dell'individuazione delle materie contenute nell'art. 117 Cost., della linea di demarcazione tra norma di dettaglio e norma di principio e, infine, della scomparsa del limite dell'interesse nazionale. È proprio su questo ultimo

* In ricordo di Rino Gracili.

LE REGIONI / a. XXXIV, n. 5, ottobre 2006

punto che vorrei soffermarmi, poiché la decisione della Corte costituzionale è l'epigono del nuovo modo di intendere i rapporti tra Enti.

2. La fattispecie all'esame del Giudice delle leggi riguardava la gestione provvisoria delle farmacie e della connessa sanatoria a favore del gestore temporaneo. La lettura del caso appare non priva di suggestioni per le forti analogie con la celebre sent. n. 177/1988. Tuttavia, la soluzione della Corte costituzionale è di segno opposto a quella data nel noto precedente, a riconferma che l'intervenuta modifica costituzionale del 2001 ha radicalmente mutato i termini entro i quali può essere posto il problema delle istanze unitarie e dell'interesse nazionale. Difatti «nell'assetto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della parte seconda della Costituzione deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo art. 117 Cost.»¹.

Si tratta di un principio informatore dei nuovi rapporti tra Stato e Regioni ripetutamente applicato dalla Corte costituzionale che, a partire dalla sent. n. 303/2003², da una parte, ha costantemente riaffermato la necessità di una concreta garanzia del coordinamento normativo; dall'altra ha sottolineato come tali esigenze debbano essere mediate alla luce delle nuove dinamiche che presidiano i rapporti tra Stato e Regioni. Sul punto esiste un'indubbia continuità tra giurisprudenza costituzionale anteriore e posteriore alla riforma del 2001, costantemente tesa alla ricerca di correttivi al riparto formale delle competenze al fine di garantire un corretto coordinamento tra gli ambiti affidati alle iniziative legislative dei due Enti. Tuttavia, nel solco di questa continuità, la riforma del Titolo V ha germogliato un approccio

¹ Diritto, punto 5.2.

² Dove la Corte costituzionale ha precisato che la semplice allegazione dell'interesse nazionale «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». L'argomento ricompare – anche testualmente – nella giurisprudenza successiva. Nella sent. n. 370/2003, ad esempio, la Corte costituzionale esclude che a fondamento della competenza legislativa statale sia invocabile «la sussistenza di un "interesse nazionale", che sarebbe "sotteso alla disciplina del Titolo V della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini". Una categoria giuridica del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, come questa Corte ha rilevato, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sent. n. 303/2003)».

diverso ai problemi in discorso, determinando un ripensamento del modo stesso di intendere il riparto delle competenze.

3. La dottrina si è più volte interrogata sulla scomparsa di ogni riferimento al limite dell'interesse nazionale nell'art. 117 Cost. fornendo un composito ventaglio di soluzioni.

Secondo una prima ricostruzione, l'interesse nazionale dovrebbe essere ricondotto all'interno della categoria dei limiti impliciti, seppur assistito da un aggancio testuale indiretto nell'art. 5 Cost.³ La novella costituzionale non avrebbe, quindi, comportato la cancellazione del limite, ma avrebbe traslato la sua difesa sulla Corte costituzionale⁴, cui spetterebbe la sua stessa determinazione. È evidente la matrice continuistica della teoria ora riportata, per la quale il silenzio del legislatore costituzionale non potrebbe ostacolare la sopravvivenza dei vecchi strumenti di raccordo ed unificazione.

Altri pongono l'attenzione sulla natura «squisitamente politica»⁵ dell'individuazione degli interessi nazionali e, partendo da tale natura, concludono che l'interesse nazionale «non può che configurarsi come il frutto di una collaborazione tra organi politici statali e giudice costituzionale»⁶, dove ai primi spetterebbe la concreta precisazione della linea di confine tra interessi e alla Corte costituzionale il compito di individuare «delle piccole correzioni»⁷. È evidente il diverso modo di prospettare il ruolo della Corte all'interno delle dinamiche tra Enti rispetto alla teoria che precede: il Giudice delle leggi sarebbe, infatti, chiamato ad assicurare un intervento di «seconda battuta», dove il giudizio costituzionale assumerebbe i tratti della verifica esterna sulla ragionevolezza delle scelte normative⁸.

³ In questo senso A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quad. cost.* 2001, 345 ss. secondo cui il limite dell'interesse nazionale permane «quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. È un limite che appartiene alla categoria dei limiti "impliciti", ma che trova un aggancio testuale nell'art. 5 Cost. (e di cui peraltro v'è traccia indiretta nel nuovo art. 120 laddove prevede i poteri sostitutivi del Governo a tutela della "unità giuridica o dell'unità economica")». A tale impostazione sembra aderire anche M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni* 2002, suppl. n. 1, 13.

⁴ Lo stesso A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale* cit., 346, a conclusione della sua riflessione osserva che «non ci dice l'esperienza costituzionale (dalla sentenza *McCulloch vs. Maryland* alle prime decisioni della Corte italiana in materia regionale) che le Corti finiscono per assumere su di sé la difesa degli interessi nazionali (ovviamente denominati federali negli Stati federali)?».

⁵ In questi termini si esprime R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quad. cost.* 2002, 86.

⁶ R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»* cit., 86.

⁷ Ancora R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»* cit., 86.

⁸ Commentando questa posizione dottrinale, P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in questa *Rivista* 2003, 1015

Secondo un diverso punto prospettico⁹, l'interesse nazionale non assurgerebbe più a limite generale della legislazione delle Regioni, «poiché nel nuovo testo del Titolo V esso sarebbe stato riconosciuto e tradotto in specifiche riserve di competenza dello Stato (per esempio, i “livelli essenziali”, le “norme generali”, il “coordinamento informatico” di cui, rispettivamente, alla lett. *m)* *n)* e *r)* dell'art. 117, comma 2, i “principi fondamentali” di cui all'art. 117, comma 3, i meccanismi perequativi dell'art. 119 e – ma su questo punto cruciale le opinioni divergono fortemente – le ipotesi di intervento sostitutivo del Governo *ex art. 120*)»¹⁰. L'interesse nazionale sarebbe, quindi, tipizzato¹¹ e avrebbe, conseguentemente, perso la sua forza di limite generale. Dovrebbe negarsi che da principi generalissimi quale il carattere unitario dello Stato, o il concetto di sovranità (oltre – appunto – all'interesse nazionale) possano essere dedotti autonomi titoli legittimanti la potestà legislativa statale¹².

osserva che «ribadisce l'esistenza di margini discrezionali nell'individuazione degli interessi nazionali, ma, essendo mutate le norme costituzionali di riferimento, si mette in conto che quegli stessi confini possano essere inevitabilmente slittati».

⁹ Cfr. G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova 2003, 1251; C. PINELLI, *I limiti alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro it.* 2001, 199; P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Le modifiche al Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Foro it.* 2001, 202.

¹⁰ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, 1213-1214.

¹¹ Così A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in S. MANCINI (a cura di), *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano 2002, 231 che ritiene che «nel nuovo Titolo V, pur mancando (...) clausole o appigli generali, esistono ipotesi specifiche e tipizzate preordinate alla tutela di tali istanze»; C. PINELLI, *I limiti generali cit.*, 199 fa riferimento a «esigenze unitarie, che vengono per la prima volta nominate individualmente e dunque circoscritte». *Contra* M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni cit.*, 18, che tuttavia riconosce che «la discrezionalità dell'interprete, chiamato a decifrarne il contenuto, è stata ridotta».

¹² Così Cfr. G. FALCON, *Modello e transizione cit.*, 1251, secondo cui «non si può dunque affermare che lo Stato ha potestà legislativa ordinaria nelle materie dell'art. 117, comma 2, e in più su tutto ciò che è di interesse nazionale, ma si deve affermare che ciò che il Costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta attraverso le materie e i compiti statali previsti dall'art. 117». Nella stessa direzione il comportamento processuale del governo che, in almeno due casi, ha rinunciato alle proprie azioni di fronte alla Corte costituzionale nei confronti delle Regioni sul presupposto che «la modifica del Titolo V della parte seconda della Costituzione (...) ha mutato il rapporto tra potestà legislativa dello Stato e quella delle Regioni, in particolare nel senso che l'interesse nazionale non costituisce più un limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali» (ordd. nn. 380 e 382/2002).

Esclusione a cui si ritiene di poter aderire poiché pienamente in sintonia con il nuovo modo di intendere la potestà legislativa statale e regionale¹³. Difatti, eliminata (almeno formalmente) la competenza normativa generale dello Stato in forza della clausola contenuta nell'art. 117, comma 4, Cost. e posti i due Enti a potestà legislativa su un piano di tendenziale (ma non assoluta)¹⁴ parità¹⁵, la risposta al quesito sulla competenza statale o regionale in riferimento a un determinato provvedimento legislativo deve oggi muovere – come ha significativamente precisato la giurisprudenza della Corte costituzionale¹⁶ – non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.

4. Nel dittico supremazia-collaborazione, la revisione costituzionale ha sensibilmente attenuato la portata della prima, trascurando la seconda. Con una precisazione. Benché sia venuto meno il rapporto gerarchico tra Stato e Regioni, «allo Stato [è] pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 Cost., ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»¹⁷. Del resto, sia la

¹³ Critici i rilievi sul punto di M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in questa *Rivista* 2002, 1369-1370, che evidenzia che «questa tesi non possa essere condivisa perché è evidente che le Regioni, da sole, possano farsi carico dei problemi di interesse (massimo) regionale, e i c.d. interessi infrazionabili non possono essere lasciati solo agli accordi interregionali». Benché le preoccupazioni dell'Autore siano condivisibili, rischiano di collocare sullo stesso piano l'incapacità politica e progettuale delle Regioni (analisi politica) con i compiti ad esse attribuite dalla Costituzione (piano giuridico), dando luogo a una lettura a cui non mi pare di poter aderire.

¹⁴ Tendenziale poiché residua una asimmetria tra Stato e Regioni rispetto all'unità dell'ordinamento giuridico dalla «evidente non sovrapposibilità tra interesse all'unità e l'interesse all'autonomia» (R. BIN, *Sulle «leggi di reazione»*, in questa *Rivista* 2004, 1379). Basti osservare che solo lo Stato può utilizzare gli strumenti di cui all'art. 120, comma 2, Cost. e quelli di cui all'art. 117, comma 5, Cost.

¹⁵ Di «pluralismo paritario» parla M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1275.

¹⁶ Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002.

¹⁷ Corte cost., sent. n. 274/2003. Nella stessa decisione il Giudice delle leggi specifica che l'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento «postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». Così letta, tale affermazione potrebbe far pensare allo Stato come unico tutore dell'interesse nazionale,

potestà legislativa statale che quella regionale trovano la loro legittimazione nella fonte costituzionale: è pertanto, un'esigenza imprescindibile che i comuni valori sanciti dalla Carta e attuati dai singoli legislatori (statale e regionali) siano tra loro coordinati¹⁸.

5. È questa la chiave di lettura con cui devono essere interpretati gli sforzi ermeneutici della Corte costituzionale, impegnata in una complessa opera di sistematizzazione giurisprudenziale, orientata verso un disegno in grado di compensare le carenze strutturali della riforma, troppo stretta all'interno del rigido schema della separazione delle competenze¹⁹. Vi sono robusti agganci costituzionali che militano nella direzione ora enunciata²⁰. Vi è, infatti, l'art. 5 Cost., che sancisce l'unità e l'indivisibilità della Repubblica; e vi è, anche, l'art. 114, con la sua carica unificante²¹. Tuttavia, le ricadute sistematiche di questi principi non possono essere oggetto di una interpretazione eccessivamente dilatata. Infatti non sarebbe metodologicamente corretto opporre l'art. 5 Cost. – e la sua carica di coordinamento normativo – con quanto disposto dal Titolo V, quasi fosse un rimedio contro ipotetici eccessi del legislatore co-

cosicché ne uscirebbe smentita la tesi collaborativa/egualitaria qui sostenuta. Al contrario, si tratta di una competenza diffusa, in cui il coordinamento statale è il frutto di processi di codecisione che coinvolgono in varia misura le Regioni attraverso i meccanismi della leale collaborazione. Tale impostazione trova conferma nella disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di sussidiarietà legislativa e materie trasversali. Sul punto cfr. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi Teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006.

¹⁸ Alla necessità di ricercare moduli di coordinamento tra Stato e Regioni per garantire l'«unitario ordinamento giuridico» fa espresso riferimento la sentenza della Corte costituzionale n. 198/2004.

¹⁹ Così F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. cost.* 2004, 140, che ricorda come «la rigida separazione delle competenze legislative tra Stato e Regioni non risulta criterio idoneo a garantire una corretta rappresentazione dei rispettivi ruoli degli enti politici coinvolti nella cura degli interessi affidati ai rispettivi organi di governo».

²⁰ F. PIZZETTI, *I nuovi elementi «unificanti» del sistema italiano: il «posto» della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il «ruolo» dei vincoli comunitari e degli obblighi internazionali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, Il nuovo Titolo V cit.*, 172, osserva come «non vi è dubbio (...) che, malgrado le intervenute modifiche costituzionali, il sistema italiano resti, anche in virtù dell'esplicito dettato dell'art. 5 Cost., un sistema unitario. Dunque – prosegue lo studioso – è innegabile che persistono comunque esigenze di unificazione alle quali nel nuovo ordinamento la risposta per così dire «sistematica» è data proprio dal dettato del comma 1 dell'art. 117».

²¹ Secondo A. GERMANÒ, *La «materia» agricoltura nel sistema definito dall'art. 117 Cost.*, in questa *Rivista* 2003, 118, «l'unità e l'indivisibilità della Repubblica, allora, resta ancora un principio supremo, con la conseguenza che l'unità nazionale dovrebbe continuare a costituire un limite delle leggi delle Regioni».

stituzionale²². Quello da ricercare, allora, è il corretto bilanciamento tra principi sì diversi e distanti (e forse antagonisti), ma provenienti dalla medesima fonte costituzionale.

Sullo sfondo, la convinzione che il principio della netta separazione tra competenze legislative statali e regionali non appartenga – almeno nella sua versione compiuta – all'attuale assetto costituzionale, a vantaggio di dinamiche di tipo collaborativo, oggi applicate anche in riferimento alla funzione legislativa. E ciò – è questo il punto nodale della vicenda – anche in assenza di una clausola collaborativa generale che miri a regolare la funzione legislativa tra Stato e Regioni secondo le regole del principio di sussidiarietà.

I motivi del dittico sussidiarietà-collaborazione sono così riassumibili: dal principio di leale collaborazione deriva l'applicazione dei principi di proporzionalità e adeguatezza, che rimandano in via diretta alla figura della sussidiarietà. La ricaduta immediata dell'applicazione della sussidiarietà alla funzione legislativa è il superamento della distribuzione formale di competenze tipica del regionalismo duale a vantaggio di un modello elastico e dinamico.

Nella sistematizzazione proposta, non eccentrica rispetto a talune posizioni dottrinali e precisazioni intervenute da parte del Giudice delle leggi, il principio di sussidiarietà supera i limiti della funzione amministrativa cui apparentemente era confinato dall'art. 118 Cost., per pervadere anche i meccanismi di attribuzione delle competenze legislative statali e regionali, così introducendo una clausola di indubbia elasticità attraverso la quale perseguire la cura dei diversi livelli degli interessi (regionali e statali).

6. Come chiarito nella già ricordata sent. n. 303/2003, neppure in «assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale» sarebbe giustificato «svalutare oltremisura istanze unitarie». Sul punto è ricca di suggestioni l'esperienza di altri paesi. Basti pensare alla legislazione concorrente dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*).

Si potrebbe, allora, sostenere che tanto più sono estese le materie e le funzioni trasferite alle Regioni, a svantaggio delle funzioni e delle competenze statali²³, tanto più è giustificabile che allo Stato siano riconosciute «altre e diverse forme» di indirizzo e coordinamento, secondo un sistema di contrappesi²⁴ che si distingue da quello basato su logiche di tipo gerarchico.

²² L'osservazione è di G. FALCON, *Intervento in Il nuovo Titolo V cit.*, 249.

²³ Di «sostanziale alleggerimento della trama dei limiti alla competenza regionale» parla P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in questa *Rivista* 2001, 1228.

²⁴ Così R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma cit.*, 1215, secondo il quale «se la riforma del Titolo V amplia la sfera di attribuzioni legislative regionali e limita

Del resto, che strumenti di coordinamento (in senso lato) siano necessari oggi più di ieri è opinione diffusa²⁵. Ed è, anzi, «del tutto prevedibile che, forse per stessa iniziativa delle Regioni, si giunga a individuare qualche forma di coordinamento e di indirizzo comune»²⁶.

7. Acclarata la scomparsa dell'interesse nazionale come autonomo titolo legittimante, il problema degli strumenti di coordinamento normativo non è risolto. I nodi interpretativi, infatti, si traslano oggi sui nuovi principi costituzionali attraverso i quali si concretizzano le esigenze di cui agli artt. 5 e 114 Cost.²⁷. In questo contesto, la cura dell'interesse nazionale e, più genericamente, dei diversi livelli di interesse non sarebbe scomparso a seguito della sua espunzione dall'art. 117 Cost., ma si sarebbe tipizzato in nuovi meccanismi distributivi.

Il teorema di partenza, allora, deve essere questo: poiché è venuta meno l'impostazione gerarchizzata dei rapporti tra Stato e Regioni (pur con le precisazioni appena enunciate) ed è stata sostituita dal principio di leale collaborazione²⁸, le esigenze di coordinamento non potranno più essere perseguite con gli strumenti della supremazia²⁹. *Id est*: lo Stato, parificato agli altri livelli territoriali di governo (Regioni), non è più il centro di imputazione esclusivo e sovraordinato dell'interesse nazionale, benché conservi un ruolo del tutto peculiare.

Come si concretizzano oggi il coordinamento normativo, la tutela degli interessi infrazionabili e la programmazione generale? E quindi, che ne è

le «riserve preventive e generali» alla legge statale, allora si rafforza l'esigenza di trovare strumenti e forme attraverso cui garantire le esigenze unitarie e di coordinamento. Di queste forme però il nuovo Titolo V non fa menzione».

²⁵ Cfr., ad es., A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V* cit., 36. Cfr., altresì, A. CELOTTO, *Le funzioni amministrative regionali*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino 2001, 148.

²⁶ R. BIN, F. BENELLI, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, 837.

²⁷ M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 337 sottolinea che «se si scava appena al di sotto delle generali affermazioni di principio, tuttavia, si scopre che l'interesse nazionale, se pure scomparso, è stato pienamente sostituito da altri principi del nuovo Titolo V».

²⁸ Ad es., nella sent. n. 228/2004, la Corte costituzionale ha espressamente precisato che il rapporto competenzaale Stato e Regioni «dovrà improntarsi al principio di leale collaborazione tra enti parimenti costitutivi della Repubblica (art. 114.1 Cost.)».

²⁹ Secondo A. D'ATENA, *La difficile transizione* cit., 319-320, «da strada per affrontare questi problemi dovrebbe essere quella della collaborazione (...) ricorrendo a strumenti di coordinamento paritario – come le convenzioni costituzionali – analogamente a quanto accade negli ordinamenti federali».

delle esigenze da cui trovavano giustificazione importanti limiti che avevano contraddistinto il precedente assetto costituzionale quali quello delle grandi riforme economico sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'interesse nazionale?

Pur in maniera criptica e un po' sommaria, la giurisprudenza costituzionale fornisce gli argomenti di risposta. Le nuove dinamiche tra enti, a partire dalla discutibile e discussa disposizione dell'art. 114 Cost. devono essere ricondotte in un'ottica tendenzialmente paritaria³⁰. Lo Stato al pari delle Regioni, delle Province e dei Comuni, è compreso nella Repubblica: di conseguenza allo Stato – assieme agli altri livelli territoriali di governo – spetta il compito di assicurare una legislazione armonica e una amministrazione adeguata.

Non è più (solo) lo Stato il tutore degli interessi nazionali; non è più (solo) lo Stato deputato alla cura degli interessi infrazionabili; non è più (solo) lo Stato l'attore della programmazione generale. Ne consegue che il perseguimento e la cura degli interessi nazionali non può che realizzarsi attraverso dinamiche di tipo paritario, ovverosia attraverso l'accordo e la leale collaborazione tra gli enti coinvolti³¹. L'impostazione ha trovato conferma

³⁰ Faccio riferimento a una parificazione tra enti solo tendenziale e non pienamente realizzata poiché, come ha precisato la giurisprudenza costituzionale, l'art. 114 Cost. «non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa» (Corte cost., sent. n. 274/2003). Secondo A. ANZON, *Un passo indietro cit.*, «dal nuovo art. 114 non è possibile estrarre, sul punto specifico, significati diversi da quelli che esprimeva il vecchio art. 114. Certamente non un principio di parità tra lo Stato e le altre componenti».

³¹ Per R. BIN, *La speciale autonomia del Trentino e dell'Alto Adige/Südtirol tra statuto, norme di attuazione e riforma costituzionale*, in *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova 2003, 148, «lo Stato e le altre entità devono tutelare l'interesse nazionale attraverso procedure di leale collaborazione, che sono le uniche che possono produrre atti consensuali tra enti pariordinati». Tale impostazione è criticata da M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni cit.*, 18 secondo cui «è dubbio (...) che l'interprete (e in particolar modo la Corte costituzionale) si possa limitare a verificare se lo Stato e le Regioni hanno definito di comune accordo, o almeno secondo le procedure della leale collaborazione, cos'è di interesse nazionale e cosa non lo è». Lo studioso perviene a tali conclusioni pur dando atto, nelle premesse del suo ragionamento, che la sopravvivenza dell'interesse nazionale nella Costituzione «non vuol dire che quanto è accaduto in passato debba continuare ad accadere in futuro. È vero, anzi, il contrario» (17). Lo stesso Autore sembra aderire a una posizione più sfumata in ID, *L'autonomia legislativa cit.*, 377.

Critica la surrogazione del limite dell'interesse nazionale nei nuovi principi collaborativi sanciti dalla riforma del 2001 L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e «strict scrutiny»*, in questa *Rivista* 2004, 594, sottolineando che «la sussidiarietà (...) certamente non è un modo per

anche nella giurisprudenza costituzionale, che ha evidenziato – ancora nella sent. n. 303/2003 (a tutti gli effetti vera e propria pronuncia «di sistema») come «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga» fino a fondare «una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza»³².

8. La riforma costituzionale ha, quindi, cancellato i vecchi strumenti di tutela dell'interesse nazionale perché tutti plasmati intorno a logiche di tipo gerarchico, introducendo nuove figure di coordinamento.

Da un punto di vista operativo, il primo strumento di raccordo tra competenze statali e regionali – trascurando il limite dei principi che opera solo in riferimento alla potestà legislativa concorrente – è rappresentato dalle materie trasversali, ovvero da quei settori della legislazione dove l'individuazione della fonte competente non dipende dalla ricerca di una materia in senso tecnico all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost., ma dal perseguimento di un interesse suscettibile di rilevanza nazionale o regionale. È evidente la natura poliforme delle indicazioni normative contenute nell'art. 117, comma 2, Cost. A ben vedere, infatti, solo alcune sembrano davvero riferirsi a settori materiali di attività³³. Altre, invece, «non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura), ma si rife-

far valere “istanze di unificazione presenti nei vari ambiti di vita (...)”, cosicché «la sussidiarietà non può essere considerata una rivisitazione edulcorata del concetto di interesse nazionale, da cui si differenzia per sostanza ma anche per modalità attuative». Anche P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti* cit., 1230 segnala in termini problematici la possibilità di una trasformazione del principio di sussidiarietà in interesse nazionale, giungendo – tuttavia – a escludere che la sussidiarietà sia «una riedizione del vecchio limite dell'“interesse nazionale”».

³² Corte cost., sent. n. 303/2003.

³³ Ricca la dottrina sul punto. Cfr., ad es., S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 121; F.S. MARINI, *I «beni culturali»* cit., 776; P. CAVALLERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, che riferisce di una «infelice formulazione, nell'elenco di cui al citato comma 2 dell'art. 117 [dove] accanto a materie vere e proprie, riservate in via esclusiva alla legislazione statale, sono state inserite (senza ordine alcuno e senza fare la minima distinzione) anche materie-non materie, cioè prive di un oggetto preciso, non sempre facilmente identificabili»; F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e «sussidiarietà legislativa»*, in questa *Rivista* 2004, 176 ss.; ID., *La «smaterializzazione» delle materie* cit., 103 ss. Di «diverse discrasie tra i due lunghissimi elenchi del nuovo testo dell'art. 117» e di «scarsa omogeneità tra materie e clausole generali contenute negli stessi» parla L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in questa *Rivista* 2002, 1452-1453.

riscono anche e piuttosto a *compiti* propri dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle "materie" più diverse³⁴. Alcuni dei settori normativi riservati allo Stato, pertanto, non sarebbero materie «in senso tecnico», ma «pseudo enumerazioni materiali»³⁵, e cioè «punti di vista»³⁶.

L'impostazione ha trovato sicura conferma nella giurisprudenza costituzionale che, con espressioni ricorrenti, riprese ormai tralattiziamente nelle sue decisioni al riguardo, ha sottolineato come «va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel comma 2 dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come «materie» in senso stretto»³⁷.

Si tratta, di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riclassificato in questa categoria buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti³⁸. Le materie trasversali (e le loro implicazioni sistematiche) sono una delle forme in cui si compie la *smaterializzazione* delle materie³⁹, che non si esaurisce – tuttavia – nella perdita di consistenza fisica di taluni *nomina* dell'art. 117, comma 2, Cost.

³⁴ G. FALCON, *Modello e transizione* cit.; ID., *Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002*, in *Le istituzioni del federalismo* 2003, 23 osserva che «non poche delle clausole di competenza statale ai sensi dell'art. 117, comma 2, sono in realtà finestre aperte sulle materie di competenza regionale: non occorre neppure ricordare, ad esempio, le "materie" della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, della concorrenza, dell'ambiente». A un «singolare criterio di interpretazione» fa riferimento E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005, 237. R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2004, 990 ricorda che «sebbene la stessa Costituzione parli di "materie", è opinione diffusa che si tratti spesso di attività, fini pubblici, apparati amministrativi, istituti giuridici o altro».

³⁵ L'espressione è di P. CARROZZA, *Le «materie»: uso delle tecniche di enumerazione materiale e modelli di riferimento del «regionalismo di esecuzione» previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in G.F. FERRARI, G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova 2003, 88.

³⁶ Così R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»* cit., 88.

³⁷ Corte cost., sent. n. 407/2002.

³⁸ Si pensi, ad esempio, ai *livelli essenziali delle prestazioni* (sentt. nn. 282/2002 e 88/2003); alla *tutela della concorrenza* (sentt. nn. 14/2004; 272/2004; 320/2004; 345/2004); alla *tutela dell'ambiente* (sentt. nn. 407/2002; 536/2002; 96/2003; 222/2003; 226/2003; 307/2003; 311/2003; 331/2003; 378/2003; 259/2004; 62/2005; 247/2006 e altre ancora); al *coordinamento della finanza pubblica* (sent. n. 414/2004); alla *tutela dei beni culturali* (sent. n. 232/2005); allo *sviluppo della cultura* (sent. n. 307/2004); alla *ricerca scientifica* (sentt. nn. 423/2004; 31/2005); al *coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale* (implicitamente nella sent. n. 271/2005); alla *difesa* (sent. n. 431/2005); all'*ordinamento penale* (sent. n. 185/2004).

³⁹ Su cui cfr. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie* cit.

Discorsi in parte analoghi possono essere svolti in riferimento al principio di sussidiarietà legislativa, ricondotto a elemento di ricalibratura delle materie indicate dall'art. 117 Cost. secondo il modello delineato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 303/2003 e dalla giurisprudenza successiva. Ciò in quanto le materie trasversali e il principio di sussidiarietà legislativa, attraverso una reciproca integrazione, rispondono al comune disegno costituzionale diretto a stemperare la rigidità degli elenchi dell'art. 117 Cost., innescando dinamiche attributive caratterizzate da un alto tasso di elasticità.

Tali meccanismi attributivi, tuttavia, non rendono incontrollabile la distribuzione della funzione legislativa, che – anche nella logica collaborativa e sussidiaria – risponde a regole precise (leale collaborazione, adeguatezza, sussidiarietà, ecc.) e come tali aderenti al principio di rigidità costituzionale.

9. Oggi il variabile livello degli interessi è stato, quindi, avvolto in nuove vesti ed è stato tradotto nel principio di sussidiarietà⁴⁰, «asse portante dell'intera riforma»⁴¹. Non si può, infatti, negare che il principio di sussidiarietà non solo è al fondo del disegno riformatore, ma costituisce il materiale normativo con cui ricostruire lo stesso principio unitario sancito dall'art. 5 Cost.⁴².

È lo stesso principio di sussidiarietà, con la sua carica innovativa e paritaria, a dettare le regole sulle procedure con cui, in concreto, si traducono le esigenze unitarie prima ricondotte all'interesse nazionale⁴³ e agli altri isti-

⁴⁰ Secondo R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma* cit., 1219 «le “antiche” distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e “esclusivamente locale”, sono quindi non superate, ma riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza».

⁴¹ P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in questa *Rivista* 2001, 1229; ID., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in questa *Rivista* 2004, 387, evidenzia che «va prendendo corpo una vera e propria “politica costituzionale” della Corte in tema di autonomia legislativa regionale [incentrata] soprattutto sulla individuazione nel principio di sussidiarietà del criterio cardine per la definizione dei rapporti tra competenze legislative dello Stato e delle Regioni, al di là della loro qualificazione formale». La considerazione non trova univoca accettazione in dottrina. Ad es., M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative* cit., 18 ritiene che «il sistema attuale non sembra quello (...) di un pieno “regionalismo cooperativo”, visto che vi sono numerose tracce di “regionalismo competitivo”».

⁴² Così P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti* cit., 1229-1230.

⁴³ Secondo R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it, l'elaborazione del «principio di sussidiarietà in termini di forte dinamismo rend[er]e del tutto superato il rilievo dell'interesse nazionale, di cui la dottrina ha provato a verificarne l'attualità nella dimensione costituzionale rinnovata nel 2001». Osserva A.

tuti di coordinamento, ovverosia agli strumenti in cui si manifestava la superiorità gerarchica statale.

E ciò non solo nel momento patologico in cui vi sia un'omissione legislativa che riguarda il mancato adeguamento della legislazione regionale ai nuovi principi della legislazione statale ovvero nell'ipotesi in cui il legislatore regionale si sottragga dall'esercitare la potestà legislativa nelle materie di sua competenza residuale, ma anche in tutti i casi in cui sia opportuno uno scorrimento verso l'alto dell'esercizio delle competenze formalmente allocate a livelli regionali⁴⁴. In tali ipotesi, infatti, sono ravvisabili interessi di carattere nazionale che trovano ora gratificazione nelle regole del regionalismo collaborativo.

Non si tratta di una riedizione del limite dell'interesse nazionale come tradizionalmente concepito, poiché il principio di sussidiarietà – proprio perché si muove in un'ottica paritaria – non si concretizza come limite interno alle singole leggi regionali e spoglia lo Stato (che pur mantiene un ruolo peculiare all'interno degli attori costituzionali) di ogni potestà di intervento attraverso l'esplicazione di poteri di sovraordinazione gerarchica.

Che si tratti di una tipizzazione degli interessi non frazionabili (riassuntivamente evocate nell'art. 5) in autonomi titoli costituzionali è fuor di dubbio. Ma per questa via l'interesse nazionale risulta privato della sua portata generale, messa definitivamente in soffitta dal riformatore costituzionale, che lo ha sostituito con i nuovi criteri competenziali della sussidiarietà, proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2004, 1104, che «a mutare, oggi, è il fondamento costituzionale su cui quel modello "invasivo" di legislazione statale può poggiare: non più l'interesse nazionale, scomparso dal nuovo art. 117, Cost., bensì il principio di sussidiarietà, formalmente sancito nel nuovo art. 118 e inteso dalla Corte nella sua "attitudine ascensionale"».

⁴⁴ Ricorda P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti* cit., 1229 che il principio di sussidiarietà, «come più volte sottolineato, e come più volte codificato e praticato nell'esperienza comunitaria, non ha solo il significato di criterio direttivo per un'allocatione delle competenze ai livelli di governo più vicini alle esigenze da soddisfare, ma appunto anche quello, non meno importante, di consentire l'eventuale scorrimento verso l'alto dell'esercizio di competenze, formalmente imputate ai livelli più bassi, ma il cui esercizio (...) mette in gioco interessi di carattere generale». L'autore, tuttavia, sembra limitare la portata del principio *de quo* ai soli casi di inerzia regionale. Scrive, infatti, che «il principio di sussidiarietà consentirebbe (...) interventi legislativi statali solo a fronte di accertate omissioni regionali, in grado di mettere a repentaglio in quanto tali, cioè appunto omissioni, gli interessi generalissimi individuati dall'art. 120».



IL PROBLEMA DEL LIMITE DELL'INTERESSE NAZIONALE
NEL NUOVO ORDINAMENTO

di

GIUSEPPE CAIA

(Professore ordinario di diritto amministrativo,
Università di Bologna)

21 marzo 2003

Sommario: 1.L'assenza nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione di un espresso riferimento all'interesse nazionale. 2.Il significato e la portata dell'interesse nazionale nel pregresso sistema: incompatibilità con le nuove soluzioni del titolo V, parte II della Costituzione. 3.Le esigenze unitarie nel nuovo sistema: la non utilità della rilevanza autonoma del criterio dell'interesse nazionale. 4.Le esigenze unitarie e la ragionevolezza del sistema.

1. L'assenza nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione di un espresso riferimento all'interesse nazionale.

Anticipando le conclusioni cui ritengo di poter giungere in questa sede⁽¹⁾, mi sembra che l'interesse nazionale non debba più essere inteso come limite (ulteriore) alle competenze regionali ed inoltre che la mancata menzione di esso, nel nuovo testo costituzionale, non sia affatto un problema, nel senso che questo concetto non è più utile neppure per la tutela efficace delle esigenze ultralocali per dimensione e complessità (considerando infatti che il nuovo testo individua altri metodi e percorsi).

Il problema sorgerebbe invece laddove si intendesse insistere sulla persistenza di ciò che nel pregresso ordi-

⁽¹⁾ L'opera fondamentale di inquadramento e ricostruzione di questo concetto resta quella di A. Barbera, *Regione e interesse nazionale*, Milano, 1973. Una convincente valutazione sulla situazione attuale si trova in B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, pagg. 35-37.

namento si ricostruiva come di "interesse nazionale"; si avrebbe, infatti, l'applicazione ad un sistema nuovo di un criterio che - casomai - presentava una propria logica e giustificazione solo in un sistema ora superato ed al quale il criterio si può ritenere indissolubilmente ed irrimediabilmente legato.

Queste affermazioni non devono essere valutate quali espressioni di una visione eversiva e di enfatica *devolution* o tali da disconoscere le esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento ⁽²⁾, che immancabilmente sono presenti nel sistema. Infatti, come già detto e come meglio si vedrà, sono altri i metodi, gli strumenti e gli istituti che possono garantire gli aspetti essenziali dell'unità ed indivisibilità della Repubblica, del riconoscimento della sovranità statale e della tutela di esigenze necessariamente infrazionabili, per dimensione e complessità, nel nostro Paese.

Come cercherò di dimostrare, il criterio dell'interesse nazionale, riproposto negli esatti termini e con la valenza che ha avuto nel passato, rappresenterebbe il sintomo più evidente che - nonostante la riforma - nulla si vuol far cambiare nel rapporto tra Stato, Regioni ed altre autonomie locali. Significherebbe cioè un disconoscimento del <<diverso presupposto di fondazione del sistema>> ⁽³⁾, o quanto meno l'espressione di una sfiducia circa le

⁽²⁾ Tali "esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento" costituiscono, secondo la più avvertita giurisprudenza della Corte cost., la giustificazione a sostegno dell'interesse nazionale che veniva fatto valere nel sistema pregresso (quale limite alle competenze regionali). Cfr. le sentenze 14 dicembre 1983, n. 340; 27 giugno 1986, n. 177; 1 luglio 1986, n. 195; 19 dicembre 1986, n. 294; 11 febbraio 1987, n. 49; 22 maggio 1987, n. 304 e da ultimo - fra le altre - 27 aprile 2001, n. 111.

⁽³⁾ Così S. PANUNZIO, *Audizione* presso la I Commissione permanente del Senato della Repubblica (nell'ambito della <<Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del

scelte compiute con il nuovo titolo V della parte II della Costituzione e circa la potenziale idoneità dei meccanismi e delle soluzioni ivi previste a funzionare.

Mi riferisco anzitutto all'ampia elencazione di cui al nuovo art. 117, comma 2° Cost. circa gli oggetti ed i valori che per il loro tenore sono assegnati alla competenza legislativa esclusiva dello Stato; infatti, predicare la necessità della sussistenza autonoma del limite dell'interesse nazionale significherebbe non saper cogliere la portata e lo spessore delle espressioni contenute nell'elencazione ovvero, all'opposto, ritenerle troppo ristrette e per ciò da smentire, sul piano sostanziale, tutte le volte in cui si presentino contingenti spinte o indirizzi in tal senso. Mi riferisco altresì al principio di sussidiarietà verticale stabilito per l'allocazione delle funzioni amministrative dal nuovo art. 118 Cost., che implica una visione cooperativa ed invece non è affatto compatibile con una visione di graduazione degli interessi corrispondente ad una enfatica graduazione dei livelli istituzionali da cui <<è costituita>> (e non più <<si riparte>>) la Repubblica (cfr. il nuovo ed il vecchio testo di art. 114 Cost.). Mi riferisco, infine, fra le altre cose, ad almeno tre ulteriori garanzie esattamente rappresentate: dalla perdurante competenza statale a determinare i <<principi fondamentali>> nelle materie di legislazione concorrente delle Regioni, ai sensi del nuovo art. 117, comma 3° Cost.; dal potere sostitutivo statale in caso di inadempienza delle Regioni nell'esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea nelle materie di loro competenza (cfr. il nuovo testo di art.

titolo V della parte II della Costituzione>>), 20 novembre 2001, riferendosi al rovesciamento del criterio di riparto (competenza residuale e generale alle Regioni e competenza solo in casi tassativamente previsti allo Stato).

117, comma 5° Cost.); dal potere sostitutivo del Governo nei confronti di organi delle Regioni e delle altre autonomie territoriali qualora lo richieda, tra l'altro, <<la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>> (nuovo testo dell'art. 120, comma 2° Cost.).

Si tratta di un insieme coerente di disposizioni che disegnano, sotto vari profili, un nuovo sistema, per ricostruire ed applicare il quale non può essere senza significato che il testo costituzionale riformato non menzioni più l'interesse nazionale, prima considerato in due disposizioni centrali (art. 117 ed art. 127) ⁽⁴⁾.

E' noto che la lettera delle disposizioni normative, in generale, non può essere considerata determinante, ma per ciò che rileva in questa sede l'assenza di un espresso riferimento sembra invece assumere il significato univoco della volontà di superare il precedente sistema, anche per quanto attiene al criterio prima così ampiamente utilizzato (e spesso abusato) dell'interesse nazionale. In definitiva, mi sembra che il criterio dell'interesse nazionale non sia più compatibile con il nuovo sistema e soprattutto non utile per una equilibrata realizzazione di esso.

⁽⁴⁾ art. 117, comma 1°: <<La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: ...>> Art. 127, comma 3° e 4°: <<Il Governo della Repubblica, quando ritenga che una legge approvata dal Consiglio regionale ecceda la competenza della Regione o contrasti con gli interessi nazionali o con quelli di altre Regioni, la rinvia al Consiglio regionale nel termine fissato per l'approvazione del visto.//Ove il Consiglio regionale l'approvi, di nuovo a maggioranza assoluta dei suoi componenti, il Governo della Repubblica può, nei quindici giorni dalla comunicazione, promuovere la questione di legittimità davanti alla Corte costituzionale, o quella di merito per contrasto di interessi davanti alle Camere. In caso di dubbio, la Corte decide di chi sia la competenza>>.

Di queste affermazioni cercherò di fornire dimostrazione più ampia nel prosieguo della trattazione, anche richiamando gli argomenti sino a qui lumeggiati.

2. Il significato e la portata dell'interesse nazionale nel progresso sistema: incompatibilità con le nuove soluzioni del titolo V, parte II della Costituzione.

L'interesse nazionale veniva dunque contemplato nel vecchio testo di artt. 117 e 127 Cost. ed è tuttora menzionato negli Statuti delle Regioni speciali, che dovranno essere adeguati alle nuove disposizioni costituzionali. Incidentalmente, osservo che questa situazione non implica però una distonia perchè soccorre l'art. 10 della legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3 a mente della quale: <<Sino all'adeguamento dei rispettivi statuti, le disposizioni della presente legge costituzionale [di modifica al titolo V della parte seconda della Costituzione] si applicano anche alle Regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite>>. Mi sembra logico intendere questa disposizione transitoria come il riconoscimento non solo delle esplicite attribuzioni aggiuntive ma anche delle riduzioni nelle sfere di ingerenza e nei limiti alle competenze. Per questa ragione, la ricaduta della mancata menzione, nel nuovo testo costituzionale, dello "interesse nazionale" non può non valere anche per le Regioni speciali nei cui Statuti è tuttora menzionato (ma dunque non applicabile) l'interesse nazionale.

Come è noto, il limite dell'interesse nazionale non è però considerato nello Statuto della Regione Sicilia, ove invece compare un riferimento assai utile per evidenziare

oggi il modo con il quale si dovrebbero intendere tutelate le esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento per dimensione e complessità, senza cioè continuare a predicare la sussistenza di un interesse nazionale come limite ulteriore rispetto a quelli sanciti nel rapporto tra Stato e Regioni nel nuovo sistema.

Orbene, l'art. 17 Statuto Sicilia parla di <<limiti dei principi ed interessi generali *cui si informa* [il corsivo è qui apposto] la legislazione dello Stato>> e presuppone dunque che gli interessi generali (o, se si vuole, nazionali) debbano essere tradotti in apposite disposizioni positive - da intendere logicamente in stretta aderenza alle materie ed ai compiti statali -; siffatte previsioni ne determinerebbero una preventiva riconoscibilità e dunque un carattere obiettivo. E' proprio questo che dovrebbe avvenire nel nuovo ordinamento, attraverso una adeguata legislazione dello Stato nelle materie di sua competenza esclusiva e nella determinazione dei principi fondamentali per le materie di legislazione concorrente. Dunque, regole certe e limiti certi: l'unica situazione veramente compatibile con il significato e le ricadute oggi attribuiti alle autonomie territoriali⁽⁵⁾.

Si tratta di una inversione di tendenza che appare doverosa, soprattutto considerando l'enfatica applicazione del limite degli interessi nazionali registrata nel pregresso sistema. Come già detto, il nuovo sistema impone una chiarezza nei rapporti e nelle regole in assenza della quale la riforma perderebbe il proprio significato e la portata innovatrice.

⁽⁵⁾Del resto, anche per l'esercizio dei poteri sostitutivi di cui ai nuovi artt. 117, comma 5° e 120, comma 2°, così come per gli atti straordinari di cui all'art. 126, comma 1° Cost. è necessaria una prefigurazione con legge statale delle modalità procedurali.

La scelta più criticabile compiuta nel passato riguarda la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito a limite di legittimità⁽⁶⁾. Veniva così delineato un limite a chiusura del sistema, utilizzabile tutte le volte in cui fosse risultato difficile rintracciare con saldezza la ricorrenza degli altri limiti; si trattava, in sostanza, di un elemento rafforzativo del giudizio negativo circa le competenze regionali ovvero rafforzativo delle rivendicate competenze statali. Non a caso in tutte le occasioni in cui si sono trasferite funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni in attuazione della VIII disposizione transitoria e finale Cost., e ciò soprattutto nei decreti legislativi del 1972 e nel d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, la riserva di assai ampie funzioni allo Stato, nelle materie di competenza regionale, è stata giustificata dalla affermata sussistenza di un interesse nazionale.

Questa enfatica ricostruzione ed applicazione dell'interesse nazionale ha portato a giudizi estremamente negativi epperò fondati, se intesi come critica al metodo seguito, che si discostava invero dallo stesso spirito della Costituzione del 1948. Si è parlato di "una forza caudina" ⁽⁷⁾, di un "buco nero" ⁽⁸⁾, di un "grimaldello" ⁽⁹⁾, on-

⁽⁶⁾ Malgrado la più autorevole dottrina avesse, sin dall'inizio, identificato la valutazione dell'interesse nazionale come limite di merito; cfr. G. MIELE, *La Regione nella Costituzione*, in *Commentario della Costituzione italiana*, II, Firenze, 1951, pag. 287 e segg. e P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, pag. 108.

⁽⁷⁾ Così G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, riferendosi all'interesse nazionale che veniva inteso quale limite persistente e diffusivo al legislatore regionale, limite che era per lo più interpretato in senso estensivo, legittimando invasioni di campo molteplici da parte dello Stato anche in settori tipici del legislatore regionale.

⁽⁸⁾ Così T. MARTINES, A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, sesta ed., Milano, 2002, pag. 147, qualificando l'interesse nazionale come un vero e proprio "buco nero" che ha attratto in sé, con la forza irresistibile che viene dalla e-

de sottolineare che la conversione da limite di merito a limite di legittimità si è, sostanzialmente, risolta, in un espediente per riconoscere a contingenti scelte del legislatore statale ordinario la possibilità di definire e modificare i confini dell'assetto delle competenze.

Tutto questo non significa che venga meno l'indivisibilità della Repubblica e le connesse esigenze unitarie insuscettibili di frazionamento per dimensione e complessità. Significa, piuttosto, che non sembrava accettabile (ed oggi non lo è affatto) la vaghezza del criterio, la relativa cangiante utilizzazione così come l'utilizzo apodittico dell'interesse nazionale, quale formula generica che esonera dalla ricerca più approfondita di una ravvisata competenza statale, ovvero la semplicistica equazione tra primarietà dei valori da tutelare e interesse estraneo alla possibile disciplina regionale.

Non si può infatti dimenticare quale è stata la larga applicazione fatta dalla Corte costituzionale del criterio dell'interesse nazionale considerato suscettivo di operare (anche) sul piano della legittimità. Nella visione della Corte l'interesse nazionale funziona <<non soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarl[o], ma vale anche nel senso che ess[o] offr[e] la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato nei settori in cui, per effetto dei limiti stessi, l'attività regionale non può esplicarsi>> (Corte cost., 14 maggio 1966, n. 37).

strema vaghezza ed ambiguità semantica della formula che lo esprime, ogni forma di mancata osservanza dei limiti all'autonomia regionale.

(⁹) Così S. PANUNZIO, *op.ult.cit.*, rilevando che la formula generica dell'interesse nazionale apre la strada alle ricostruzioni più imprevedibili per diventare, come talvolta è accaduto anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale, un "grimaldello" per intaccare l'autonomia delle Regioni anche laddove non era il caso di farlo.

E così, anche <<se nel testo costituzionale solo per alcune [tra le materie elencate nell'art. 117 Cost.] viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di un stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali, desumibile dall'esperienza sociale e giuridica>> (Corte cost. 24 luglio 1972, n. 138).

Si deve notare che queste non sono enunciazioni limitate alla giurisprudenza costituzionale più risalente perchè trovano riscontro abbastanza costante anche nella giurisprudenza successiva e si dimostrano ancor più non appaganti quando sono limitate ad una affermazione della sussistenza di un interesse nazionale senza approfonditamente aggiungere le ragioni di una siffatta valutazione nel caso di specie (cfr. ad esempio Corte cost., 10 giugno 1988, n. 633 e 18 dicembre 2001, n. 412).

Oltretutto, la Corte dopo aver elaborato dei parametri articolati di giudizio circa la sussistenza dell'interesse nazionale, al fine di un controllo di costituzionalità <<particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore>> (cfr. in particolare la sent. 10 febbraio 1988, n. 177 con un'ampia elencazione delle verifiche da compiere)⁽¹⁰⁾, è stata spesso costretta

⁽¹⁰⁾ Non irragionevolezza, arbitrarietà o pretestuosità della ricorrenza e rilevanza dell'interesse nazionale; natura dell'interesse per dimensione e complessità, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire (c.d. infrazionabilità dell'interesse), ovvero imperatività e urgenza della situazione; concreta articolazione dell'intervento statale giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale.

ad applicarli parzialmente o ad integrarli o a sorvolare su di essi per la peculiarità della fattispecie⁽¹¹⁾.

Questa utilizzazione dell'interesse nazionale sul piano della legittimità appare francamente non accettabile perchè non si doveva ignorare o modificare la natura delle cose e cioè che, nello stesso sistema costituzionale previgente, il limite dell'interesse nazionale <<si differenzia dagli altri per la mancanza di ogni criterio idoneo alla sua predeterminazione, ciò che lo rende effettuabile solo con apprezzamenti di opportunità>>⁽¹²⁾. Del resto, in ultima analisi e con una conseguente contraddizione interna (dato il tipo di giudizio che di essa è proprio), la Corte costituzionale affermava che <<l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile nè sotto il profilo sostanziale nè sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un *concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari* [il corsivo è qui apposto]. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto. La ragione di ciò sta nel fatto che, per raggiungere lo scopo che si prefiggono, le leggi deputate a soddisfare l'interesse nazionale nelle sue mutevoli valenze non possono non seguirne sino in fondo i molteplici e vari percorsi, i quali, in taluni casi, pongono in evidenza problemi la

⁽¹¹⁾ Cfr. F. GABRIELE, *In tema di verifica e di tutela dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, 1989, pag. 761.

⁽¹²⁾ Così C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale (a proposito della competenza della Regione Trentino-Alto Adige in materia di turismo ed industria alberghiera)*, in *Giur. cost.*, 1956, pagg. 1004-1005.

cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale>> (così ancora Corte cost., 10 febbraio 1988, n. 177).

Sia consentito dire che questa ricostruzione dimostra come oggi l'interesse nazionale risulti dunque incompatibile con il nuovo sistema, che per la sua maggiore complessità richiede certezza delle situazioni e che può ammettere elasticità e relatività dei criteri solo in base ad un coordinamento di leale cooperazione e non già per un potere impositivo generale di indirizzi.

Del resto e come già accennato, anche nel sistema pregresso non si sarebbe dovuto riconoscere un così ampio spazio al limite aggiuntivo degli interessi nazionali, perchè l'interesse di cui al vecchio testo di art. 127 Cost. era quello stesso di cui all'art. 117 e 5 Cost., come autorevolmente spiegato dalla migliore dottrina: <<Non sembra si possano avere dubbi su tale coincidenza, non essendo possibile configurare più tipi di interessi, o ammetterne di tali che, pur senza coincidere con i limiti rigidi esplicitamente menzionati, si mantengano nel campo della legittimità>> ⁽¹³⁾.

Tutto questo mi sembra dimostrare che l'interesse nazionale non può essere tuttora concepito come nel passato, perchè esso ha perso rilevanza autonoma (non risultando più menzionato ed esistendo altre soluzioni e metodi di garanzia del sistema). Pertanto, esso deve essere ricondotto o riconosciuto in altri limiti oggi esistenti ⁽¹⁴⁾, prevedendo i quali il legislatore della revisione costituzionale ha indubbiamente pensato alla clausola generale di cui all'art. 5 Cost. ed ai modi attraverso i quali le esigenze

⁽¹³⁾ Ancora C. MORTATI, *op.cit.*, pag. 1006.

⁽¹⁴⁾ Cfr. L. A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo titolo V della Costituzione*, in *Il diritto della Regione*, 2001, pag. 952.

unitarie possono prendere forma - a livello costituzionale - ed essere conseguentemente garantite. Gli spazi di riconoscimento dell'interesse nazionale sono ora definiti esattamente a livello costituzionale, perchè il legislatore della revisione ha valutato ciò che appariva meritevole di tutela e ne ha stabilito la modalità, senza che vi sia spazio per l'affermazione di un limite ulteriore (aggiuntivo), il quale - a questo punto - non potrebbe che essere indefinito e generico, e dunque incompatibile con un sistema nel quale l'autonomia si è voluta assicurare con maggiore ampiezza.

Incidentalmente, mi sembra di poter notare che, venuto meno l'interesse nazionale come limite alla sfera di competenza delle Regioni, si deve ritenere non più sussistente o legittimabile la funzione statale di indirizzo e coordinamento che in esso trovava il presupposto generale, costituendone ciò che era ritenuto <<il risvolto positivo>> (così Corte cost. 4 marzo 1971, n. 39 e poi specialmente 28 aprile 1989, n. 242). Parimenti, si deve ritenere non più applicabile la figura autonoma del coordinamento tecnico, che - peraltro - era caratterizzata da contorni assai poco definiti e perciò non soddisfacenti sul piano delle garanzie (oltre alla sent. ult. cit., cfr. Corte cost. 28 luglio 1988, n. 924 e 27 luglio 1989, n. 452). Con questo non si vuole negare che potranno aversi norme di organizzazione o di procedura così come principi fondamentali che assolvono a finalità le quali, sul piano effettuale e pratico, potranno essere viste come preordinate ad un indirizzo e coordinamento o ad un coordinamento tecnico, ma ciò risulterà ammissibile solo se giustificato e circoscritto in aderente rispetto del nuovo art. 117, comma 2° e 3° Cost. o di altre norme sui compiti dello Stato. Si deve, infatti, considerare che l'indicazione delle materie e degli oggetti riserva-

ti allo Stato rappresenta una deroga al principio generale della competenza regionale e dunque deve essere vista in senso rigoroso o di stretta interpretazione.

3. Le esigenze unitarie nel nuovo sistema: la non utilità della rilevanza autonoma del criterio dell'interesse nazionale.

Come ho già detto, predicare la persistente autonomia del limite dell'interesse nazionale non solo appare in contrasto con il nuovo sistema, ma non risulterebbe neppure utile.

Si deve anzitutto notare che della salvaguardia dell'interesse nazionale si è fatto carico in maniera soddisfacente il legislatore della revisione costituzionale, perchè le "nuove materie" di competenza legislativa esclusiva dello Stato riguardano non solo semplici oggetti o materie tradizionalmente intese ma <<valori costituzionali da rispettare o garantire>> ⁽¹⁵⁾ e cioè proprio quanto giustificava la sussistenza di un interesse nazionale nel precedente sistema. Oltretutto, il fatto che la competenza su dette "materie" sia riconosciuta esclusivamente allo Stato presenta una significativa assonanza con il carattere unitario ed insuscettibile di frazionamento (territoriale) che era posto a giustificazione dell'invocato interesse nazionale.

Sul punto, la dottrina è estremamente chiara: va <<escluso che potestà legislative statali possano essere direttamente dedotte da principi di ordine generalissimo, quali il carattere unitario dello Stato, o il concetto di sovranità, o l'interesse nazionale. Il riparto di attribu-

⁽¹⁵⁾ Secondo la formula enunciata ad esempio in Corte cost. 10 febbraio 1988, n. 177.

zioni previsto dall'art. 117 deve invece essere inteso come la specifica attuazione che la Costituzione ha voluto dare a tali principi generali, i quali dunque non possono essere contrapposti ad esso. Non si può dunque affermare che lo Stato ha potestà legislativa ordinaria nelle materie dell'art. 117, 2° comma, e in più su tutto ciò che è di interesse nazionale, ma si deve affermare che ciò che il Costituente ha ritenuto di interesse nazionale si manifesta attraverso le materie e i compiti statali previsti dall'art. 117>> ⁽¹⁶⁾.

La ragione prima della non attuale sussistenza e della non utilità del limite e criterio (aggiuntivo) dell'interesse nazionale risiede proprio nella scelta concettuale e sistematica espressa dal nuovo art. 117, comma 2° Cost. Le "nuove materie" di competenza legislativa esclusiva dello Stato non sempre sono materie in senso stretto o tecnico; infatti, talora non esprimono un semplice oggetto di disciplina ma piuttosto finalità o valori, esigenze da tutelare (in maniera uniforme - per l'affermata competenza centrale - ed appunto esclusiva). Si tratta, spesso, di funzioni pertinenti a più materie ma non riconducibili ad una sola di esse; se si vuole, con una terminologia che però non mi convince a pieno, si tratta di "materie trasversali".

Oltre a quanto previsto dall'appena citato art. 117, comma 2° Cost. sono ovviamente rilevanti gli altri compiti statali identificati nelle nuove disposizioni della revisione costituzionale.

In sostanza, il nuovo Costituente ha scrutinato nel vasto repertorio delle esigenze pubbliche e di ordine collettivo quelle che richiedevano un metro di valutazione ed

⁽¹⁶⁾Così G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1251.

una disciplina unitari, assegnandole perciò alla competenza dello Stato. Con questa operazione, nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione si è stabilito una volta per tutte ciò che è di interesse nazionale e ciò che non lo è (rendendo dunque inammissibili diversificate e mutevoli valutazioni).

Emblematico di questa linea ricostruttiva è il riferimento alla <<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>> (art. 117, comma 2°, lett. m), che non è una materia in senso proprio ma una finalità od obiettivo, una scelta che risponde ad esigenze unitarie insucettibili di frazionamento territoriale.

Lo stesso si può dire per la <<tutela della concorrenza> (lett. e) e per il <<coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale>> (lett. r).

Ma anche relativamente alle materie di competenza concorrente (art. 117, comma 3° Cost.) si registra, seppure con minore intensità, la sussunzione di finalità ed esigenze espressive di un interesse nazionale, per modo che lo Stato - attraverso la determinazione dei principi fondamentali - può occuparsene. Inoltre, sul delicato tema della finanza pubblica gli elementi a garanzia delle esigenze unitarie sono ben presenti, sia perché lo Stato ha competenza legislativa esclusiva sul <<sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie>> [art. 117, comma 2°, lett. e) Cost.], sia perché i tributi e le entrate proprie delle Regioni e degli altri enti territoriali sono stabiliti e applicati da essi <<in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento

della finanza pubblica e del sistema tributario>> (art. 119, comma 2° Cost.).

Del resto, la stessa Corte costituzionale, in recentissime pronunce, ha colto molto bene la portata del nuovo art. 117, comma 2° Cost. così come, mi sembra, la profondità di esso per la tutela dell'interesse nazionale, posto l'ampio catalogo di "nuove materie" ivi contenuto.

La sentenza 26 giugno 2002, n. 282 afferma, infatti, che quanto <<ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione statale possa limitarle o condizionarle>>.

Anche la sentenza 26 luglio 2002, n. 407 risulta espressiva di tale linea di ragionamento ed anzi lo sviluppa in termini assai interessanti, perché ne emerge il concorso dello Stato e delle Regioni nella tutela degli interessi pubblici, ferma restando l'esigenza di una salvaguardia basilare uniforme per ciò che realmente (e senza enfaticizzazioni) può essere considerato insuscettibile di trattamento differenziato: <<non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto, poiché, in alcuni casi, si tratta più esattamente di competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di materie (cfr. sentenza n. 282 del 2002). In questo senso l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una "materia" in senso tecnico, qualificabile come "tutela

dell'ambiente", dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze. In particolare, dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale (cfr., da ultimo, sentenze n. 507 e n. 54 del 2000, n. 382 del 1999, n. 273 del 1998). // I lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato>>.

Tutto quanto evidenziato mi sembra abbastanza per ritenere che lo Stato goda di ampia possibilità di manovra per quanto veramente meritevole di trattamento unitario, senza che vi sia bisogno di predicare la persistente sussistenza

stenza del criterio o limite (aggiuntivo) dell'interesse nazionale. Anche perché il nuovo sistema, onde essere correttamente applicato, necessita - come già detto - di una stabilità di confini e di una chiarezza di spazi nei quali ciascuna autonomia territoriale si possa esprimere.

4. Le esigenze unitarie e la ragionevolezza del sistema.

Per constatare l'odierna non utilità del criterio o limite aggiuntivo dell'interesse nazionale si deve rimarcare anche il venire meno del principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative (vecchio testo dell'art. 118 Cost.). Precedentemente, si aveva un sistema rigido nei suoi elementi di base⁽¹⁷⁾; oggi, l'affermazione del principio di sussidiarietà di cui al nuovo testo di art. 118, comporta una doverosità di riconoscimento a livello locale delle funzioni amministrative, che non è affatto paragonabile a quanto rappresentavano la delega o sub-delega e, tantomeno, l'assegnazione di funzioni di interesse esclusivamente locale; così sarà dunque normale, non già eccezionale, che alla competenza legislativa dello Stato non corrisponda una competenza amministrativa.

Questo venir meno del principio del parallelismo deve essere associato, per quello che qui interessa, al rovesciamento della soluzione di riparto delle competenze legislative: la competenza generale e residuale non appartiene più allo Stato bensì alla Regione. Inoltre, i limiti alla

⁽¹⁷⁾ La delegazione di ulteriori funzioni amministrative, cui pure si è fatto non esiguo ricorso (cfr. soprattutto il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, espressivo - invero - di un nuovo spirito di valorizzazione delle autonomie), non sposta i termini della questione qui rilevante, perché essa non rappresentava un elemento certo e stabile del sistema, essendo rimessa alla discrezionalità del legislatore statale.

potestà legislativa sono imposti in eguale misura (paritariamente) allo Stato ed alle Regioni (nuovo art. 117, comma 1° Cost.).

In questo nuovo sistema lo Stato non è più il garante sovraordinato dell'ordinamento complessivo ma una componente qualificata (si può anche dire primaria) di esso; questo comporta però che la razionalità del tutto può essere riconosciuta se e perchè esistono - nel nuovo testo costituzionale - indicazioni puntuali sui compiti e sui titoli abilitanti dei vari livelli istituzionali dai quali è costituita la Repubblica. In altre parole, nel nuovo sistema non vi può essere spazio per la ricostruzione di poteri statali impliciti o per formule generiche che, facendo emergere limiti aggiuntivi (ulteriori), mostrerebbero un elemento di incoerenza del sistema stesso. Infatti, predicare la possibilità di far valere un interesse nazionale anche nelle materie di cui all'art. 117, comma 3° e 4° Cost., significherebbe concretizzare una competenza potenzialmente estesa ad ogni ambito materiale, con una conseguente vanificazione o smentita delle scelte compiute in occasione della revisione costituzionale.

La necessità di attenersi rigorosamente a quanto espresso nel nuovo titolo V, parte II della Costituzione, astenendosi dal tentativo di ricostruire poteri impliciti, deriva da una esigenza di ragionevolezza, efficacemente evidenziata dalla dottrina proprio con riguardo al rapporto tra leggi statali e leggi regionali: <<in un sistema organizzato sull'autonomia regionale è logico che della presenza sia dello Stato che della Regione entrambi gli enti ed entrambi i legislatori tengano conto>> ⁽¹⁸⁾. Invero, per il legislatore statale risulterà molto semplice tutelare le

⁽¹⁸⁾ Così C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale. Una prima lettura*, Torino, 2001, pag. 77.

esigenze unitarie mantenendosi nei confini della sua odierna competenza (ancorchè non più generale e residuale), perchè le "nuove materie" di cui all'art. 117, comma 2° Cost. presentano quel carattere non meramente oggettuale ma trasversale di cui si è detto. L'interesse nazionale si è dunque incorporato in compiti, istituti e procedure espressamente qualificati dalla Costituzione stessa e questo consente di escludere la possibilità (ed anche l'utilità) che esso emerga *a posteriori* in occasione di contingenti scelte del futuro legislatore ordinario statale, che voglia esprimersi nelle materie dell'art. 117, comma 3° al di là dei principi o comunque in quelle del successivo comma 4°.

Neppure l'interesse nazionale può essere criterio da poter invocare in sede di conferimento delle funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost. Anche qui la dottrina si è espressa in termini convincenti: <<costituendo la allocazione delle funzioni componente della disciplina delle materie cui esse attengono>> la fonte della distribuzione non può che essere <<la legge che quelle materie è deputata a regolare>>; pertanto, fermo restando quanto previsto dall'art. 117, comma 2°, lett. p) (che deve essere oggetto di stretta interpretazione), <<per il resto la legge statale ovvero la legge regionale, secondo le rispettive competenze, provvederanno ad intestare le competenze in applicazione delle regole e principi di cui all'art. 118, 1° comma>> ⁽¹⁹⁾. Ciò significa che l'identificazione di funzioni amministrative statali potrà indubbiamente esservi, se fondata sui tre principi enunciati nell'art. 118, comma 1° Cost., ma la legge dello Stato che ciò dispone dovrà essere espressiva delle specifiche clausole di competenza di

⁽¹⁹⁾ Così A. CORPACI, *Revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione e sistema amministrativo*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1311.

cui all'art. 117 Cost. e non di un generico ed elastico potere di identificazione di funzioni statali per ragioni (aggiuntive ed innominate) di interesse nazionale.

Per completare l'inquadramento della questione, nei limiti di spazio qui consentiti, si può aggiungere che lo stesso art. 120, comma 2° Cost. non è idoneo a modificare le conclusioni cui ritengo di poter giungere.

Il potere sostitutivo del Governo rispetto ad organi delle Regioni e delle autonomie territoriali, <<quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali>>, riguarda il mancato esercizio di funzioni amministrative e pertanto non può consentire la ricostruzione di un "rinnovato" limite dell'interesse nazionale ⁽²⁰⁾. Inoltre, sembra evidente che la selezione dei fattori di interesse nazionale, che possono legittimare compressioni dell'autonomia locale, deve trovare un necessario fondamento legislativo (e dunque, in relazione a tali leggi, dovrebbe valere quanto detto sopra).

Anche da parte di chi, invero con eleganti argomentazioni, sottolinea la centralità persistente dell'interesse nazionale, non si manca di evidenziare che il valore dell'unità deve giocare un ruolo non solo successivo ma anche preventivo, quale criterio dirimente, ma subordinatamente alla garanzia di più ampi poteri partecipativi e decisionali al mondo delle autonomie ⁽²¹⁾.

Il discorso non sarebbe completo se si omettesse uno spunto che viene dalla teoria generale e che appare parti-

⁽²⁰⁾ Cfr. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, 2001, pag. 1357 e segg.

⁽²¹⁾ Cfr. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, pagg. 89-90.

colarmente utile per comprendere la non attualità del concetto di interesse nazionale nel sistema profondamente riformato.

La dottrina ⁽²²⁾ ha messo in evidenza la necessità di tenere distinto l'interesse pubblico dagli interessi pubblici; questi ultimi sono l'oggetto di valutazione e di coordinamento o, se si vuole, sono le finalità concrete da perseguire, mentre l'interesse pubblico (al singolare) è il mezzo logico-giuridico che consente di tenere conto delle predette finalità mediante un giudizio di valore <<onde farle valere entro i limiti in cui ciò è possibile nelle diverse situazioni>> ⁽²³⁾. Dunque l'interesse pubblico, al singolare, non è un interesse paragonabile agli altri ma è uno strumento giuridico o criterio di valutazione. L'assonanza da genere a specie con l'interesse nazionale appare assai forte, perché anche questo era destinato ad operare come criterio decisivo in relazione al riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, cui erano state assegnate determinate materie e cioè, in definitiva, gli interessi pubblici ad esse sottesi.

Se così è, un interesse pubblico nazionale come criterio di valutazione e deroga (aggiuntiva) al riparto nominato delle competenze non sembra più avere spazio nel nuovo ordinamento, perché la valutazione è stata compiuta in maniera completa dal legislatore della revisione costituzionale, assegnando distintamente e con più ampia precisione i compiti di predisposizione legislativa del soddisfacimento

⁽²²⁾ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Interesse pubblico e interessi pubblici*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1972, pag. 57 e segg. e cfr. anche F.G. SCOCA, *Il coordinamento e la comparazione degli interessi nel procedimento amministrativo*, relazione al XXXII Convegno di Varenna <<La disciplina generale del procedimento amministrativo>> (18-20 settembre 1986) [relazione non scritta].

⁽²³⁾ Così A. PIZZORUSSO, *op. ult. cit.*, pag. 85.

degli interessi pubblici (riconducibili alle varie "materie" considerate nel nuovo testo di art. 117).

Poiché anche le Regioni sono ora riconosciute come parte essenziale dell'unità della Repubblica non è più necessaria una perfetta corrispondenza tra l'interesse nazionale e l'interesse fatto valere dallo Stato⁽²⁴⁾. Sembra dunque molto convincente affermare che <<ciò che riveste interesse nazionale non necessariamente deve assumere forma statale, perché possono ben ipotizzarsi per l'espressione e la sintesi dei diversi elementi che compongono l'interesse nazionale sedi di carattere misto statale-regionale, o anche solo interregionale>> ⁽²⁵⁾.

In definitiva, non appare corrispondente ad una necessità logica ed oggi neppure ad una necessità costituzionale di sistema ⁽²⁶⁾ che l'interesse pubblico *tout court*, nel senso sopra detto, debba essere identificato con quello della comunità statale (quasi inteso come unica istanza di garanzia del sistema stesso) ⁽²⁷⁾.

Pertanto, il criterio dell'interesse nazionale non sembra più utile, in quanto esso non risulta più veramente funzionale al nuovo ordinamento.

⁽²⁴⁾ Cfr. ancora L.A. MAZZAROLLI, *op. cit.*, pag. 955.

⁽²⁵⁾ Così G. SCIULLO, *La Biennale di Venezia resta <<nazionale>>*, in *Le Regioni*, 2000, pag. 698.

⁽²⁶⁾ Fermi restando i meccanismi e le procedure di garanzia - fra l'altro - di cui agli artt. 117, commi 2°, 3° e 5°; 120 e 126 del nuovo testo costituzionale.

⁽²⁷⁾ Anche perché l'ordinamento pubblicistico non si risolve solamente nello Stato e nelle autonomie territoriali di esso; cfr. per tutti S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigmi per lo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, spec. pagg. 645-647; ID., *Lo spazio giuridico globale*, *ivi*, 2002, pag. 323 e segg.; ID., *La signoria comunitaria sul diritto amministrativo*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2002, pag. 291 e segg.



GLI ELEMENTI DI UNIFICAZIONE DEL SISTEMA COSTITUZIONALE DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V DELLA COSTITUZIONE¹

di

Beniamino Caravita di Toritto
(*Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università*
"La Sapienza" di Roma)
30 settembre 2002

1. Quella che va compiuta in ordine agli elementi di unificazione del sistema derivante dalla riforma del Titolo V della Costituzione è una vera e propria ricerca. Più che partire da uno schema certo attorno al quale articolare dei ragionamenti, infatti, occorre effettuare una difficile operazione di ricostruzione.

La prima impressione che si ricava dal testo di revisione della Costituzione è, in realtà, che gli elementi di unificazione del sistema manchino completamente. La seconda impressione che si ricava non solo dal testo, ma anche dalla prassi di questi primi mesi di attuazione della riforma è che, andando alla ricerca di questi elementi, ancora nulla si è trovato. Con la spiacevole sensazione che alla fine, nonostante tutti gli sforzi e le dichiarazioni di buona volontà, gli elementi di lettura unificante del testo verranno forniti non dalla politica, ma dalla Corte costituzionale.

Dico questo con un po' di dispiacere non perché non confidi nelle capacità della Consulta, ma perché non può non essere spiacevole per la politica e le istituzioni prendere atto del modo un po' discutibile in cui una riforma così importante è stata approvata e del fatto che i diversi attori istituzionali non riescono ad interpretarne ed

¹ Relazione per il corso monografico organizzato dalla SPISA di Bologna in tema di Riforma del Titolo V della Costituzione, Bologna, 12 aprile 2002. Si ringrazia la SPISA per la gentile autorizzazione di pubblicare il testo anche in rete.

del fatto che i diversi attori istituzionali non riescono ad interpretarne ed attuarne il testo.

Che l'intervento della Corte costituzionale e dei giudici sia l'unica strada percorribile lo dimostrano due recentissime pronunce giurisprudenziali.

La prima è del 12 aprile 2002 ed è stata adottata dalla Corte costituzionale in relazione ad una vicenda riguardante la Regione Liguria. Quest'ultima aveva approvato una delibera con la quale invitava la Commissione Statuto a chiamare "Parlamento" il Consiglio regionale. Impugnata questa delibera da parte del Governo, la Consulta ha deciso, con una serie di argomenti più o meno condivisibili, che il Consiglio regionale non può chiamarsi "Parlamento".

In particolare, la Corte ha sostenuto un argomento profondamente condivisibile. In passato si diceva che il Parlamento è l'espressione della sovranità, la quale si postula solo dello Stato. Argomento, questo, rafforzato oggi dal nuovo art. 114 Cost., secondo cui la Repubblica si compone di Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato (comma 1) e i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi (comma 2): ne discenderebbe che solo lo Stato, non citato tra gli enti di cui al comma 2, dovrebbe considerarsi sovrano. Alcuni Autori hanno dedotto dal rapporto tra il primo e il secondo comma dell'art. 114 Cost. l'uguaglianza dei vari livelli istituzionali nel comporre la Repubblica, ma hanno pure dedotto che tra gli stessi solo lo Stato è un ente sovrano. Si ricostituirebbe, in questo modo, una gerarchia tra lo Stato sovrano e le quattro altre componenti "autonome" della Repubblica.

Dice la Corte costituzionale nella succitata sentenza che: *'L'art. 1 Cost., nello stabilire con formulazione netta e definitiva che la sovranità appartiene al popolo, impedisce di ritenere che vi siano luoghi o sedi dell'organizzazione costituzionale nella quale essa si possa insediare esaurendovisi. Le forme e i modi nei quali la sovranità può svolgersi, infatti, non si risolvono nella rappresentanza ma permeano l'intera intelaiatura costituzionale, si rifrangono in una molteplicità di forme e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico sul piano storico non meno che su quello ideale dell'affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare'*.

Quindi la Corte, con questa articolata argomentazione, respinge l'idea che la sovranità si postuli solo dello Stato. Un passaggio significativo, anche se contenuto in una sentenza che boccia l'ipotesi che il Consiglio regionale possa chiamarsi "Parlamento".

La seconda decisione che va richiamata è del 10 aprile 2002 ed è stata pronunciata dal Consiglio di Stato, il quale è intervenuto nell'antica *querelle* riguardante la potestà regolamentare regionale. Il Consiglio di Stato ha, con questa decisione, sospeso una sentenza del TAR Lombardia che, rovesciando gli argomenti finora adottati dalla Presidenza del Consiglio e recepiti da quasi tutti gli ordinamenti regionali, aveva ritenuto che la potestà regolamentare regionale permanesse in capo ai Consigli sino alla modifica degli Statuti (Consiglio di Stato, Sez. IV[^], Ordinanza n.1359 del 2002 pubblicata sul sito www.federalismi.it)

Succederà, dunque, sempre più frequentemente che le letture unificanti saranno fornite dalla Corte costituzionale e dai giudici amministrativi. In particolare, il forte aumento di ruolo del Consiglio di Stato discenderà dallo stesso art. 117, co. 6, Cost., secondo il quale spetta allo Stato la potestà regolamentare esclusiva soltanto nelle materie oggetto di competenza esclusiva, aprendo l'enorme problema dei modi di esercizio della potestà regolamentare.

Proverò comunque a svolgere qualche considerazione su quali possano essere gli elementi di unificazione del sistema che nasce dalla riforma del Titolo V Cost.

2. La prima riflessione è che la riforma si inserisce in un quadro non solo nazionale, ma di sviluppo dell'Europa, delle organizzazioni sovranazionali e della globalizzazione. Se pensassimo di leggere il Titolo V come una vicenda isolata, tutta e solo italiana, compiremmo un grave errore. Da un punto di vista anche simbolico non è senza effetto che la riforma costituzionale sia entrata in vigore l'8 novembre 2001 e il 1° gennaio 2002 sia entrata in circolazione la moneta unica.

Tra le due vicende esiste non solo una coincidenza temporale.

Il fenomeno della regionalizzazione coinvolge quasi tutti gli Stati europei. Oggi sono otto gli Stati che hanno un'organizzazione regionale: Germania, Gran Bretagna, Italia, Austria, Belgio, Portogallo, Spagna. Tra questi si inserisce anche la Francia che, pur avendo Regioni prive di autonomia legislativa, ha sperimentato in modo intelligente gli

strumenti consensuali e di pianificazione per l'individuazione degli obiettivi politici, economici e programmatici da attuare a livello territoriale.

Rimangono non regionalizzati Lussemburgo, Svezia, Olanda, Finlandia e Grecia, di cui, però, bisognerebbe forse studiare un po' meglio l'organizzazione amministrativa.

La Polonia ha addirittura effettuato una riforma regionale con la motivazione di voler entrare meglio in Europa.

A livello europeo, quindi, il modello regionale è largamente prevalente.

A livello mondiale, la ripresa dell'attenzione ai modelli federali è sotto gli occhi di tutti.

Il fenomeno della regionalizzazione va legato anche alla globalizzazione. Si pensi ai percorsi produttivi degli ultimi dieci anni e alle nostre piccole e medie imprese, che producono acquistando materie prime in Paesi stranieri, creano semilavorati laddove la manodopera costa meno, realizzano il prodotto finito in Italia e infine esportano in altri mercati. In questo percorso l'impresa non incontra quasi mai le politiche nazionali, ma si confronta in primo luogo con quelle del WTO, poi con quelle sovranazionali e con quelle territoriali. Il che è confermato dall'art. 117, co.3 Cost., che devolve alle Regioni la politica delle infrastrutture, la quale, a sua volta, si decide nelle sue grandi linee a Bruxelles.

In questa logica lo Stato centrale entra pochissimo. La nuova chiave di lettura è che le politiche delle infrastrutture, che si fanno a livello sopranazionale, richiedono strumenti di attuazione a livello territoriale. In questo contesto un fortissimo meccanismo di unificazione è dato dall'art. 117, co.1 Cost., nel suo collegamento con i commi 5 e 6 dello stesso articolo, laddove si impone alle leggi statali e regionali di rispettare le direttive comunitarie. Uno dei principali elementi di unificazione del sistema si sposta, dunque, dalla legge nazionale alla normativa comunitaria: in tutte le materie di potestà legislativa residuale il vero elemento unificante saranno proprio le direttive, che costituiranno la base comune delle politiche nazionali.

Questo implica una diversità profonda del modo di approcciarsi a Bruxelles: il sistema istituzionale italiano e quello dell'associazionismo economico dovranno organizzarsi in modo molto più aggressivo e presente in Europa. Le politiche si faranno sempre più tra Bruxelles e Regioni, mentre lo Stato manterrà un ruolo di coordinamento delle posizioni nazionali.

Bisognerà poi recuperare la logica che, nei rapporti con Bruxelles, hanno i *Laender* tedeschi ed austriaci, i quali possono partecipare al Consiglio d'Europa attraverso i loro Presidenti o Ministri che vi rappresentano la posizione unitaria tedesca o austriaca e hanno a tal fine ottenuto una modifica dell'art. 146 del Trattato europeo.

Un altro strumento di unificazione sarà dato dalle attitudini e dall'atteggiamento delle Regioni.

Si pensi al turismo, materia già di competenza regionale ai sensi del precedente art. 117 Cost. e che ora la nuova formulazione dello stesso articolo non indica tra le materie di competenza statale. Si tratta, dunque, di una materia certamente di competenza esclusiva delle Regioni, anche dal punto di vista dei finanziamenti. In questo campo le Regioni hanno forti problemi di raccordo col sistema degli enti locali, visto che in fin dei conti il turismo si fa nelle singole città e non in un'entità variegata come qual è quella regionale.

In questo settore, così come in altri, un gravissimo problema è dato dal fatto che non è pensabile avere in Italia ventuno politiche del turismo. Nell'aggressivissimo mercato del turismo internazionale il nostro Paese non può presentarsi con una politica così frammentata. Ciò significherebbe farsi "bruciare" dagli altri Stati europei. Bisogna allora che le Regioni sappiano autonomamente darsi strumenti e luoghi di coordinamento.

Questa è una delle grandi scommesse del Titolo V, forse l'aspetto più difficile di tutta la riforma.

Quindi, qual è lo strumento di unificazione nelle aree di legislazione esclusiva regionale se si tiene presente che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. è l'estrema *ratio*?

Da un lato, bisognerà che le Regioni costruiscano strumenti forti di autocoordinamento, per supplire a quella che altrimenti si configurerebbe come una eccessiva diaspora.

Dall'altro, il sistema politico-istituzionale italiano ha necessità di presidiare diversamente Bruxelles, perché la normativa comunitaria costituirà in tantissime materie il fondamentale strumento di unificazione nazionale.

3. Posto che, a mio giudizio, si dovrà ripensare a tutti i livelli organizzativi, anche sub-costituzionali, qualche altro elemento di unificazione nel testo esiste.

Partirei dall'idea della permanenza nel testo costituzionale dell'art. 5 e dalla necessità di reinterpretarlo alla luce della riforma del Titolo V.

Non credo a quelle letture secondo cui non si può conciliare l'art. 5 con l'art. 114 Cost. La conciliazione è doverosa: occorre fare degli sforzi interpretativi per comporre i due principi entrambi compresenti nel testo.

Non può pensarsi che un principio espunga l'altro. Non vi è nulla di scandaloso nel ritenere che una Repubblica costituita, ai sensi dell'art. 114 Cost., da cinque soggetti sia "una e indivisibile". Non vi è nulla di scandaloso nel ritenere che lo Stato sia solo uno degli elementi costitutivi della Repubblica.

La sovranità, ci ha ricordato la menzionata sentenza della Corte costituzionale, si postula non tanto dello Stato, quanto del popolo. La sovranità dello Stato è un vecchio arnese dell'800, di cui oggi non sappiamo più cosa fare, visto che gli Stati hanno creato meccanismi di governo globale a rete, sempre più pervasivi ed importanti.

Proviamo, ad esempio, a rileggere alla luce dell'art. 114 Cost. tutta la parte della Costituzione dedicata ai diritti per capire come in molti articoli il termine Repubblica possa essere interpretato anche alla luce dell'art. 114 Cost.

Quando si dice che la Repubblica tutela il lavoro in tutte le sue forme ci si può benissimo riferire ai cinque soggetti dell'art. 114 Cost.

Ancora, quando l'art. 33 Cost. dice che enti e privati hanno il diritto di istituire scuole ed istituti di educazione senza oneri per lo Stato, ci si dovrà riferire allo Stato in senso stretto o alla Repubblica intesa nel senso dell'art. 114 Cost.?

Importante strumento di unificazione è dunque l'art. 5 Cost., che rimane in piedi e dirige ora i comportamenti non solo dello Stato, ma di tutti i soggetti componenti la Repubblica.

4. Altro elemento di unificazione è sicuramente nell'art. 117 Cost., nella parte in cui elenca i vincoli alla Costituzione, all'ordinamento comunitario e agli obblighi internazionali. Inoltre, fra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva si trovano alcune tipologie di intervento che non sono materie ma compiti trasversali dello Stato, con cui si costruisce una base unitaria e omogenea: la tutela della concorrenza, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, la tutela dell'ambiente e dell'eco-sistema (ferma rimanendo, a mio avviso, la potestà regionale di intervenire per la tutela dell'ambiente a livello sub-nazionale).

Una funzione di unificazione hanno pure i principi della legislazione regionale concorrente di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

I problemi riguardano, però, le modalità di funzionamento della legislazione statale di principio.

Alcuni problemi sono a mio giudizio superati, come quello della possibilità per le Regioni di legiferare anche in assenza di leggi-quadro. Sono ormai trent'anni che risolviamo in questo modo il problema, peraltro sciolto esplicitamente in tal senso dal disegno di legge "La Loggia". Così come considererei risolto il fatto che la legislazione regionale nelle materie oggetto di potestà concorrente debba rispettare i principi nazionali, se esistenti.

Tra i veri problemi di funzionamento della potestà legislativa concorrente si deve tener presente che le materie oggetto di tale potestà sono per lo più "nuove" per il mondo delle Regioni. Il che vuol dire non solo che i regionalisti non le conoscono, ma che si tratta di materie nuove anche per la strutturazione principi - regole ovvero principi - norme di dettaglio.

Mentre oramai per la "sanità" o per "il governo del territorio" il legislatore nazionale è abituato a fare leggi dividendo i principi dalle norme di dettaglio (anche se non sempre ci riesce), nelle nuove materie di potestà legislativa concorrente è praticamente impossibile distinguere il principio dal dettaglio, perché la relativa normativa è stata finora strutturata in modo completamente diverso.

Un altro problema è che per adottare leggi quadro su tutte le materie di potestà concorrente occorrerà moltissimo tempo.

Per questo il testo "La Loggia" propone l'idea di delegare il Governo alla ricognizione dei principi fondamentali, idea che ha destato qualche spavento, ma pare tuttavia apprezzabile, perché prevede una ricognizione unitaria e omogenea dei principi piuttosto che una ricognizione diversa compiuta per ogni Regione dal legislatore regionale nel disciplinare la materia.

La verità è che la delega, nell'attuale sistema italiano, sta supplendo a una serie di esigenze che potrebbero essere realizzate solo attraverso l'istituzione di strumenti di collaborazione tra Stato e Regioni per l'individuazione dei principi della potestà legislativa concorrente.

5. Altro strumento di unificazione sono i poteri sostitutivi di cui all'art. 117, co. 5 Cost., che operano in caso di inadempienza regionale nell'attuazione internazionale e comunitaria, e quelli di cui all'art. 120, co. 2 Cost., che operano in via generale nei confronti di Regioni ed enti locali.

C'è chi si chiede se il potere sostitutivo possa concretarsi anche nell'emanazione di atti aventi forza di legge ovvero sia solo un potere di forza secondaria.

Qualcuno ha detto che la struttura fondamentale dell'articolo fa pensare che non possa parlarsi di potere sostitutivo con forza di legge, trattandosi di un potere che si rivolge ad inadempimenti di tipo amministrativo.

Sarei abbastanza sicuro della possibilità di un potere sostitutivo con forza di legge in caso di inottemperanza agli accordi internazionali o alle direttive comunitarie: in tal senso depone l'art. 117, co. 5 Cost. Avrei qualche dubbio in relazione agli altri casi di inadempimento.

Trovo importante il richiamo alla "tutela dell'unità giuridica ed economica", che, benché molto vaga, permetterebbe di superare i problemi derivanti dalla mancata attuazione regionale di leggi statali o dalla mancata adozione di regolamenti regionali nelle materie di potestà concorrente. In tali materie, proprio perché il principio ha una funzione unificante, la sua mancata attuazione per definizione metterebbe in discussione l'unità giuridica ed economica.

L'art. 120, co. 2 Cost. è quasi per definizione utilizzabile nelle materie di potestà legislative concorrente. Ovviamente occorrerà caso per caso misurare l'intensità dell'intervento, ma si dovrà pur sempre partire da questa equazione: se i principi hanno funzione unificante, l'art. 120, co. 2, laddove fa riferimento all'unità giuridica ed economica, si raccorda a quella funzione unificante. La funzione unificante dell'art. 120 si manifesta anche nel divieto di dazi e di limiti alla circolazione delle persone fra le Regioni.

Pur operando su un altro livello, ha una funzione unificante anche la formulazione dell'art. 123 Cost., laddove chiede agli Statuti di operare in armonia con la Costituzione. È saltato il vecchio limite dell'armonia con le leggi ed è rimasto quello dell'armonia con la Costituzione. Esiste un dibattito in dottrina sul punto, ma è certo che la previsione dell'art. 123 Cost. chiede agli Statuti probabilmente non di adagiarsi sulle scelte organizzative prefigurate dalla Costituzione, ma di mantenere una forte coesione con alcuni principi di fondo del testo costituzionale.

6. Abbiamo parlato finora di elementi di unificazione "sostanziali" del sistema, raccolti con grande fatica. Ad essi si aggiungono gli elementi di unificazione dati dal modello di "federalismo fiscale" previsto dall'art.119: ma su ciò occorrerà soffermarsi in maniera specifica. Non si è ancora inoltre dato inizio all'attuazione di tale norma.

Quello che manca nel testo sono le procedure e gli strumenti dell'unificazione.

Nella logica della l. cost. n. 3/2001 non è molto chiara la scelta di un modello di regionalismo cooperativo o conflittuale.

L'accusa che oggi il centro-sinistra fa al Ministro Bossi di volere un modello di separazione conflittuale può, in realtà, riferirsi anche al Titolo V, non essendo chiaro il passaggio cruciale degli strumenti dell'unificazione.

Il Titolo V non esplicita fino in fondo la scelta per il modello di federalismo cooperativo, tant'è che in realtà sono presenti anche strumenti e meccanismi per un modello di tipo conflittuale. Se la scelta del regionalismo cooperativo fosse totalmente chiara, non vi sarebbe motivo per preoccuparsi.

La preoccupazione è che, invece, la scelta non è affatto chiara e che il dibattito politico sta sempre più spingendo verso una forma di regionalismo competitivo.

Si pensi all'art. 116, co. 3 sul regionalismo differenziato, alla proposta di riforma elaborata dal Ministro Bossi, alla proposta del Ministro La Loggia di eliminare la potestà legislativa concorrente.

Nel testo costituzionale il modello competitivo non è escluso: se si guarda agli strumenti di collaborazione all'interno del Titolo V, si nota piuttosto che sono venuti a mancare quegli strumenti di coordinamento gerarchico e sanzionatorio che sono i controlli.

Eliminare i controlli significa pur sempre eliminare uno strumento di coordinamento. Rimane il vecchio art. 126, co.1 Cost, che prevede una forma di controllo sanzionatorio per i comportamenti più gravi, vale a dire lo scioglimento del Consiglio regionale. Ma si tratta di uno strumento che presuppone un livello di conflitto rarissimo.

Altro strumento di raccordo è il principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost., che richiama la giurisprudenza costituzionale sul punto.

Infine, appare strumento di raccordo la strampalata, timida e difficilmente attuabile integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

La sua difficoltà di attuazione nasce dal fatto che qualsiasi problema relativo a tale integrazione appare quasi irrisolvibile.

Quanti sono, ad esempio, i membri da integrare? Tanti quanti i parlamentari che già la compongono? Chi sono, poi, i rappresentanti delle autonomie che possono parteciparvi? Ogni Regione ha diritto ad almeno un rappresentante? Perché mai, poi, Regioni più forti dovrebbero accettare di avere lo stesso numero di rappresentanti delle Regioni meno forti? Ciò non significherebbe, in prospettiva, pregiudicare un modello di Camera delle Regioni paritetica all' "americana"? Non si deve, invece, spingere verso un modello di Camera delle Regioni moderatamente differenziata, che preveda un numero variabile di rappresentanti per Regione? E poi, come si vota: per teste, come vorrebbero le regole di un organo parlamentare, o per corpi, come avviene nella Conferenza unificata? E se si vota per corpi, non diventa ciò meramente riproduttivo della stessa Conferenza unificata? I problemi posti dall'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 sono in verità quasi irrisolvibili.

Il problema di fondo di tutto il testo della legge di riforma, in definitiva, è che non è chiara l'adozione di un modello cooperativo nei suoi principi ispiratori ed è, invece, assolutamente carente la modulazione strumentale e procedurale di un regionalismo cooperativo.

Ciò spiega le grandi difficoltà di questa fase di attuazione e la continua e faticosa ricerca di strumenti che sopperiscano alla carenza di luoghi di cooperazione.

La cabina di regia, originariamente sperimentata, non ha funzionato. Si sta provando ora a sperimentare il c.d. patto di stabilità interistituzionale, un tentativo *extra ordinem* di coordinamento dell'attuazione di questa macchina complicatissima.

Fermo restando che tutti questi strumenti continuano ad operare su un livello burocratico-amministrativo, ciò che manca nel regionalismo italiano è un luogo di coordinamento politico tra Stato e Regioni.

Cabina di regia e patto di stabilità interistituzionale sono pur sempre surrogati, sia pure di alto livello, della Conferenza Stato-Regioni, con una logica burocratico-amministrativa.

Manca la logica di un'integrazione politica, che si può raggiungere solo con una vera Camera delle Regioni: forse prima o poi il Senato "della Repubblica" dovrà adeguare la sua struttura al suo nome e operare come strumento cruciale di unificazione politica.

Ma, soprattutto, deve essere chiaro che quello di cui stiamo discutendo è il testo della Costituzione vigente, che pretende di essere attuato al di là della contingente situazione politica.

UNITÀ GIURIDICA ED ECONOMICA O INTERESSE NAZIONALE?

Tra le tante incertezze segnalate dai primi commentatori della riforma del titolo V, traspare, talora quasi sommessamente, una sicurezza: che l'interesse nazionale, in apparenza assorbito dal capovolgimento delle competenze legislative, tornerà ad essere un'importante, se non decisiva, chiave di soluzione per l'armonia del sistema.

All'eliminazione del controllo parlamentare di merito ispirato dall'*interesse nazionale* si contrappone, invero, il richiamo del nuovo art. 120 Cost. alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica». È tanto vicina questa esigenza alla salvaguardia dell'interesse nazionale che in alcuni casi si è addirittura ipotizzato che l'una formula possa essere un mero *restyling* dell'altra (Bin). E si scopre allora, come recentemente adombrato in queste pagine (Barbera), che l'eliminazione dell'interesse nazionale dall'art. 127 non è affatto l'espressione di una linea ultrafederalista.

Per provare ad esplorare il campo di applicazione della tutela dell'unità giuridica ed economica è utile anzitutto chiedersi quale ne sia il significato.

L'unità giuridica probabilmente non esprime solo l'esigenza indefettibile di *coerenza interna* dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla *certezza del diritto*. La certezza, in un sistema moderno e fortemente influenzato dagli sviluppi comunitari, risente delle pulsioni e degli intrecci tra regole giuridiche ed assetti economici e si afferma con i corollari della trasparenza nei rapporti giuridici e della completezza ed alta circolazione delle informazioni. La certezza del diritto, in breve, è spesso sinonimo di trasparenza nel mercato ed è, a sua volta, garanzia di salvaguardia dei principi di concorrenza, adeguatamente temperati dalla tutela dei *livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali*. Si tratta di un concetto polivalente, sul piano delle conseguenze e degli interessi tutelati: basti pensare, al riguardo, che proprio la volontà di ottenere un mercato libero, trasparente ed ampiamente conoscibile ha condotto nel diritto privato europeo ad un regime di forte tutela del consumatore-contraente debole.

L'unità economica è un valore alla prima strettamente collegato, poiché la Repubblica, federale od autonomista che sia, non può certo abdicare la sua funzione di guida della politica economica e finanziaria del paese. Lo impone, appunto, l'interesse nazionale ed, in posizione non marginale, il principio che, ad ogni livello, postula la necessaria correlazione tra potere e responsabilità, nel quadro di rapporti internazionali che vedono impegnato lo Stato al rispetto di un patto di stabilità e crescita comunitario.

Questa dimensione dei valori di unità è influenzata dalle dinamiche competitive con cui sia il legislatore sia l'amministrazione, nei nuovi assetti costituzionali, dovranno confrontarsi.

Quanto sia importante tale prospettiva è confermato dal fatto che la *tutela della concorrenza* compare tra gli oggetti di potestà legislativa statale, irrompendo nel catalogo dei valori costituzionali collegati all'attività d'impresa e sgombrando il campo da ogni equivoco circa la sua rilevanza costituzionale.

Detto di questa tendenza, dove potrà operare l'unità giuridica ed economica?

L'art. 120 ne fa un presupposto del potere sostitutivo del Governo, che non esige l'inerzia regionale, ma solo l'effettiva esigenza del provvedere. Sicché, di fronte ad un valore cruciale come l'unità dell'ordinamento, non si è ancora escluso che l'esecutivo possa pronunciarsi con decreto legge, proiettando la sua azione di compressione, oltre che sull'azione amministrativa, anche sui poteri legislativi regionali. Ciò che spiegherebbe meglio la concessione della clausola di immediata efficacia delle leggi regionali.

Ma la tutela dell'unità giuridica ed economica è un obiettivo che rivela la presenza dell'interesse nazionale, pur se in mutate spoglie, e che probabilmente, anche guardando all'esperienza comparatista, andrà ben oltre i ristretti limiti di operatività dell'art. 120. Fors'anche compensando l'apparente scollatura che parrebbe essersi consumata nei rapporti tra l'art. 5 e l'art. 114 (nuovo testo) Cost.

Il valore dell'unità potrebbe anzitutto garantire la conservazione della precedente giu-

risprudenza costituzionale sull'interesse nazionale.

Dopo la riforma, la legislazione esclusiva statale si accosterà alla legislazione regionale con inevitabile potenzialità invasiva, poiché in molti casi l'oggetto della prima è talmente vasto e *trasversale* da non poter non interferire con le materie regionali, vuoi quelle concorrenti vuoi quelle esclusive (si pensi, tra i casi di potestà esclusiva statale, proprio alla tutela della concorrenza). Si moltiplicheranno i momenti e gli strumenti di frizione tra i due poteri legislativi e la tutela dell'unità giuridica ed economica potrà divenire la discriminante tra ingerenze debite ed indebite (a somiglianza del modello tedesco).

Questa tecnica non sarebbe diversa, a ben vedere, da quella che ha spesso indotto la Corte a giustificare la compressione dei poteri regionali per effetto dell'interesse nazionale (non frazionabile) positivizzato in altrettante leggi dello Stato. In epoca più recente, non a caso, i sospetti di illegittimità della legge statale sono stati respinti proprio grazie al riconoscimento in essa di un interesse nazionale di carattere generale, *non suscettibile di frazionamento a livello locale per i riflessi nei rapporti con l'estero e nell'economia nazionale* (sent. n. 427 del 1992).

L'unità giuridica ed economica potrà anche essere per la Corte costituzionale uno strumento di dosaggio delle competenze statali e regionali nella legislazione concorrente, per la quale è indispensabile pervenire ad un modello flessibile e cooperativo; specie nei casi in cui la materia anziché in termini *statici* è curiosamente descritta in termini *dinamici* (ad es. l'armonizzazione, il coordinamento, la valorizzazione, l'organizzazione). La scelta di codificare mate-

rie dinamiche rende irrinunciabile l'abbandono di ogni eccessiva rigidità nell'interpretazione dei rapporti tra principi fondamentali e legge di dettaglio.

Infine, è auspicabile che il valore dell'unità possa giocare un ruolo non solo successivo e *patologico*, ma anche preventivo, quale criterio dirimente delle istanze autonomiste che si contrappongono al potere centrale. La giurisprudenza della Corte costituzionale ha già posto in rilievo il momento della partecipazione delle regioni in controversie nelle quali l'interesse nazionale è stato invocato a chiare lettere (ad es., sentt. 747 del 1988 e 355 del 1993). Questo inciso apre il varco ad un modello nel quale venga adeguatamente valorizzato un centro di mediazione politica degli interessi statali e regionali, da collocare nella fase di formazione della legge statale, anziché in quella del difficile confronto tra legge statale (o principi di questa) e legge regionale. Le garanzie di poteri partecipativi e decisionali al mondo delle autonomie può indubbiamente rafforzare il peso delle scelte che nella legge statale risultassero *ex ante* ispirate alla tutela dell'unità giuridica ed economica (e dunque all'interesse nazionale).

La legge di riforma ha previsto, all'art. 11, in luogo della Camera delle Regioni, l'allargamento della commissione per gli affari regionali ed il rafforzamento del *quorum* deliberativo nella materie di legislazione concorrente. Il rimedio parrebbe, però, solo facoltativo (*possono*) e, se pure così non fosse, è dubbio che in sede attuativa possa dare una risposta sempre efficace alle istanze regionali e, soprattutto, idonea a prevenire larga parte del contenzioso.

Fabio Cintioli

A PROPOSITO DELL'«INTERESSE NAZIONALE»

Sono d'accordo con Augusto Barbera (*Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, 2001, 345 s., comparso anche nel *Forum*), quando dimostra di non credere che la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione porti con sé la scomparsa degli interessi nazio-

nali, solo perché queste parole non sono più presenti nel testo costituzionale; non mi sembra invece di poter condividere del tutto l'idea che il compito di determinazione di quegli interessi sia ora scaricato completamente sulle spalle del giudice costituzionale. Tolto di mezzo il control-

lo di merito che era sempre rimasto sulla carta, non c'è motivo per pensare che la Corte assuma ora un ruolo diverso da quello che ha fin qui svolto in relazione alla identificazione degli interessi nazionali, che è sempre stato un intervento in seconda battuta: necessariamente – si dirà – visto che la Corte è chiamata a decidere controversie; ma non è ovviamente a questo che voglio riferirmi, quanto piuttosto al fatto che la Corte si è limitata ad un controllo esterno delle scelte operate dal legislatore statale, ha cioè considerato l'individuazione degli interessi nazionali un'operazione squisitamente politica – quale essa senza dubbio è – in ordine alla quale il giudizio di costituzionalità assume i tratti delle verifiche di ragionevolezza, talora anche evocando – più che applicando – le tecniche di giudizio messe a punto dal *Bundesverfassungsgericht* per dare applicazione al principio di *Übermassverbot*. Se è stato così e se così continuerà ad essere, la determinazione degli interessi nazionali (e, almeno in qualche misura, il grado di penetrazione degli interventi che li riguardano) non può che configurarsi come il frutto di una collaborazione tra organi politici statali e giudice costituzionale: dove ai primi spetta di scegliere la concreta collocazione del confine tra interessi, cui ogni riparto costituzionale lascia inevitabilmente ed opportunamente margini di mobilità, mentre al secondo compete il compito delle piccole correzioni, oltre a quello importantissimo della messa a punto dei titoli che giustificano l'intervento statale a tutela degli interessi nazionali.

Su questo secondo versante la legge cost. n. 3 del 2001 assegna al giudice costituzionale una serie di scelte interpretative assai rilevanti, e non soltanto per ciò che riguarda i rapporti tra Stato e Regioni. Semplificando al massimo, le prospettive possibili parrebbero due e si determinano in base al significato che si decide di attribuire al comma 2 dell'art. 120. Qualora – magari enfatizzando il significato di espressioni come quella che allude alla «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» – prevalessero letture estensive di questo disposto, comprensive cioè della sostituzione legislativa e di surrogazioni che prescindano dall'inerzia regionale, è evidente che la norma in questione

diverrebbe una clausola *bonne a tout faire*, capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale; qualora invece si ritenesse di non ignorare quanto sta alle spalle dell'art. 120 cpv. ed in particolare il lavoro giurisprudenziale di tipizzazione dei poteri sostitutivi statali, la nuova previsione costituzionale si limiterebbe ad offrire espresso fondamento a specifiche norme legislative rivolte ad assegnare puntuali e circoscritti compiti surrogatori al Governo nel caso di inadempimenti amministrativi da parte delle Regioni, del tutto simili quindi a quelli finora contemplati (ottimi argomenti a favore di questa soluzione – già brevemente accennati nello scritto comparso nel *Forum* di questa *Rivista* – sono ora illustrati nell'ampia riflessione di C. Mainardis, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, in le Regioni, 2001*, in corso di pubblicazione).

Nel primo caso il custode degli interessi nazionali diverrebbe il Governo e si manifesterebbe allora un drastico giro di boa rispetto ad un'esperienza che, pur con tutti i limiti che l'ha contrassegnata, non ha mai abbandonato l'idea che quel compito dovesse restare nelle mani del Parlamento: si pensi alla giurisprudenza in tema di indirizzo e coordinamento e al rilievo che assegna al principio di legalità. Inoltre, un'interpretazione estensiva degli enunciati di cui all'art. 120, comma 2, inevitabilmente conserverebbe i tratti della genericità alle clausole di intervento lì considerate e, quindi, quell'interpretazione, se condivisa dalla Corte, minerebbe le stesse premesse del controllo esterno, che richiede l'elaborazione di precise tecniche di giudizio.

Nel secondo caso invece l'individuazione dell'interesse che giustifica l'intervento sostitutivo spetterebbe alla legge, continuerebbe quindi ad essere compito del Parlamento quello di precisare in concreto il riparto costituzionale e il giudizio della Corte potrebbe rimanere ancorato agli standard già messi a punto negli anni trascorsi in sede di valutazione degli interventi di sostituzione amministrativa (a questo proposito si veda ancora C. Mainardis, *op. cit.*).

Ma, e soprattutto se inteso così riduttivamente, il nuovo art. 120 non configura certa-

mente l'unica occasione di intervento consentito allo Stato ai fini di tutela degli interessi nazionali: altre occasioni, quelle che a me sembrano più evidenti (e – aggiungerei – più normali rispetto al caso della surrogazione che dovrebbe rimanere utilizzata per ipotesi circoscritte e peculiari) si ricavano dagli artt. 117 e 118. Se le materie demandate alla legislazione esclusiva dello Stato si assumono come punti di vista anziché come oggetti (e per alcune è impossibile ragionare altrimenti: si pensi alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema), esse offriranno varie e numerose occasioni di interferenza in molti dei settori affidati alle Regioni: interessi collocabili in materia di caccia, di cave, di foreste ecc. potranno essere attratti al centro, cioè divenire interessi nazionali, quando siano rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Come anni di prassi legislativa e giurisprudenziale inequivocabilmente dimostrano, i principi fondamentali della legislazione concorrente sono dotati da un grado di penetrazione variabile in relazione al tipo di interessi che sono destinati a disciplinare: al punto che si può probabilmente dire che nella formula «principi fondamentali» il vocabolo davvero significante è più l'aggettivo che non il sostantivo, potendo la disciplina statale vincolante arrivare a tradursi anche in regole, purché – appunto – fondamentali. Quanto poi all'art. 118, si può notare come esso non disegni un riparto delle funzioni amministrative: stabilito che la distribuzione di quelle funzioni debba avvenire «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (parole nuove, le quali non significano altro che le funzioni vanno collocate al livello di governo preferibile in relazione al grado degli interessi coinvolti), è coerente che al riparto provvedano le fonti di rango legislativo e non direttamente la norma costituzionale, poiché la variabilità del grado degli interessi sconsiglia ogni definitiva predeterminazione. Ma i principi indicati dal primo comma non

potranno essere ignorati quando si interpreta il comma successivo, rivolto ad individuare la fonte legislativa competente a distribuire le funzioni; e quei principi sarebbero contraddetti o, almeno, non troverebbero modo di affermarsi, qualora si ritenesse che la competenza della legge regionale a conferire le funzioni amministrative a Comuni, Province e Città metropolitane nei settori affidati alla sua disciplina (e quindi nelle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 e in quelle non elencate) precludesse interventi legislativi dello Stato rivolti a trattenere o a richiamare a sé funzioni collocate in quegli stessi settori: non si dimentichi che «la sussidiarietà funziona come un ascensore» (così R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto costituzionale*, Torino, 2001, 96) e sarebbe davvero difficile credere che in un vastissimo raggio di materie a quell'ascensore sia *a priori* inibito muoversi verso l'alto.

La collaborazione tra Parlamento e giudice costituzionale nella determinazione degli interessi nazionali potrà trovare un migliore punto di equilibrio, se i presupposti che giustificano l'intervento statale a tutela di quegli interessi sono riconducibili ad una serie di titoli abilitanti puntuali e distinti, poiché ogni diversa norma costituzionale – espressa o implicita – che offre fondamento all'intervento dello Stato potrà stare a premessa dell'argomentazione della Corte ed agevolare la formazione di differenziate e stabili tecniche valutative. Quando invece l'appoggio dell'intervento statale fosse una clausola genericissima, come «la tutela dell'unità giuridica ed economica» di cui all'art. 120 oppure il principio di unità di cui all'art. 5, il giudizio di costituzionalità più facilmente si ridurrebbe a verifiche di facciata, a meno che non perdesse i tratti del controllo esterno e la Corte si trasformasse in arbitro delle controversie tra Stato e Regioni: ma si tratta di un'ipotesi né probabile né auspicabile.

Rosanna Tosi

III. PRIMA E DOPO LA RIFORMA: IL BILANCIO E LE PROSPETTIVE

La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia

di AUGUSTO BARBERA

Non ho mai amato la riforma del Titolo V. Sono sempre stato in prima fila nelle battaglie regionaliste, come studioso, come componente del Consiglio regionale dell'Emilia Romagna, come presidente della Commissione parlamentare delle questioni regionali eppure ebbi ad accogliere con fastidio il varo convulso del generosissimo testo di riforma del Titolo V alla vigilia delle elezioni del 2001.

Non mi convinceva, intanto, il processo politico che sottendeva quel testo. Non mi convinceva, anzi mi allarmava, l'utilizzazione della riforma in funzione tattica, per perseguire obiettivi di politica contingente, in particolare il tentativo del centrosinistra di catturare i voti dell'elettorato leghista. Obiettivo, peraltro, in linea con l'improvviso esplodere delle vocazioni federaliste in tutti i partiti (persino in Alleanza Nazionale) nella primavera del 1995, al momento della formazione del Governo Dini e alla vigilia delle elezioni regionali (era il periodo in cui la Lega, ribaltata l'alleanza con Berlusconi, diviene l'ago della bilancia per qualunque maggioranza di governo). Non mi convinceva l'eccesso di ideologismo autonomista, regionalista e/o municipalista, che metteva in ombra la linea a lungo elaborata dalla cultura delle autonomie che era ben riassunta nello *slogan* «Le Regioni per la riforma dello Stato». Non mi convinceva il metodo, frutto di un eccesso di consociativismo istituzionale, insito nella allora ricorrente affermazione che la riforma avrebbe dovuto essere il frutto di «un'intesa con il mondo delle autonomie» e non il punto più alto di una missione politica del Parlamento (è tuttora facile leggere nel testo le intese pasticciate fra le associazioni dei Comuni, delle Province e la Conferenza delle Regioni). Non mi convinceva l'assurda «regionalizzazione» di materie quali «le grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione»; la «produzione, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia»; l'«ordinamento della comu-

LE REGIONI / a. XXXIX, n. 2/3, marzo-giugno 2011

nicazione»; «la previdenza complementare e integrativa» (proprio negli anni in cui era in corso una pesante conflittualità sul tema, il «terzo pilastro» avrebbe dovuto essere affidato alle Regioni, peraltro, trattandosi di materia concorrente, uniche competenti ad emanare i regolamenti). Trovavo, infine, sgangherata e velleitaria la nuova formula dell'art. 114.

Eppure credo di avere avuto una qualche parte nel progettare l'inversione delle competenze fra Stato e Regioni, uno dei punti di forza del nuovo Titolo V. Sono andato a rivedere gli Atti parlamentari, in un volume della Camera dei deputati dedicato alla Indagine conoscitiva sulle «Forme di governo regionale», svoltasi a cura della Commissione parlamentare per le questioni regionali: nella seduta del 20 febbraio 1991 proposi di individuare in un nuovo testo dell'art. 117 i compiti in cui il legislatore statale avrebbe dovuto concentrarsi in modo esclusivo lasciando le restanti funzioni alle Regioni. Tale proposta venne fatta propria dalla Commissione Iotti per le riforme costituzionali e quindi passata in eredità alla Commissione D'Alema. Pensavo all'obiettivo di utilizzare la riforma regionale come modo per riformare lo Stato, non solo come modo per accrescere le competenze regionali. Volevo con detta soluzione, inoltre, sia abbandonare la sterile ricerca della (allora) tanto inseguita «divisione ottimale delle competenze», sia lasciare allo Stato la possibilità, in ogni caso, di approvare norme di indirizzo per la legislazione regionale. La formula a questo ultimo fine da me proposta richiamava l'art. 72 del *Grundgesetz*: il legislatore statale, con il consenso del Senato delle Regioni, può intervenire – proponevo – «allorché ravvisi che una questione non può essere efficacemente regolata dalla legislazione delle singole Regioni o lo richiedano la tutela di fondamentali interessi nazionali» (p. 317 di detti Atti).

Dietro la mia proposta, in realtà, c'era una sfiducia verso ogni forma di distinzione rigida delle competenze e una maggiore fiducia verso un sistema di cooperazione nella definizione delle funzioni che coinvolgesse i vari livelli di governo, fino a dare la parola decisiva, a determinate condizioni, al Parlamento nazionale, in una Camera nella quale fossero rappresentate le Regioni.

Poiché anche negli Stati federali (quelli veri) i Parlamenti nazionali fanno valere il *Gesamtstaatlichen Interesse*, o il *National* o *Federal interest* in varie forme (la *Konkurrierende Gesetzgebung* o, come ben documentato, nel recente volume di Chiara Bologna, attraverso la *Supremacy clause*, la *preemption*, ed altro ancora) mi sembrava che ad un ampio trasferimento di funzioni dovesse corrispondere la tutela di taluni interessi nazionali, comunque denominati.

Nel Titolo V scompare ogni riferimento agli interessi nazionali ma l'esperienza di questi anni ci dice che l'interesse nazionale, cacciato dalla porta nel testo del Titolo V, è rientrato dalla finestra. La strada, del resto, era obbligata in una Repubblica «una e indivisibile». Tale recupero, tuttavia, è avvenuto non ad opera del Parlamento, la sede della rappresentanza nazionale, ma piuttosto della Corte costituzionale, chiamata così a fare da custode improprio dell'interesse nazionale.

Le Relazioni di questo Convegno, ricche e ben articolate, hanno messo in rilievo le tecniche utilizzate dalla Corte. Gli interessi nazionali sono riusciti a farsi strada in vario modo: attraverso le *clausole generali* individuate dallo stesso art. 117 (la «tutela della concorrenza», l'«ordine pubblico», i «livelli minimi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», l'«ambiente», i «vincoli comunitari», sempre più invadenti); attraverso il *principio di sussidiarietà*; attraverso la trasformazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato in *materie-valori* (o *materie-fini* o *materie-compito* o addirittura *materie non materie*), in grado di tagliare trasversalmente le competenze regionali (vedo citate le sentenze 282/2002, 407/2002, 232/2005, 272/2004, 259/2004).

Attraverso il principio di sussidiarietà, che nel testo del 2001 riguardava la distribuzione «ottimale» delle funzioni amministrative, la Corte – come è noto – ha riportato le funzioni legislative al livello istituzionale più adeguato. La prima è stata la notissima sentenza 303/2003, frutto del delicato lavoro di Carlo Mezzanotte; ma sempre utilizzando il principio di sussidiarietà si è ritenuta legittima anche l'assunzione diretta da parte dello Stato, nelle materie concorrenti, sia di una funzione amministrativa (l'erogazione di un contributo nella sentenza 37/2004), sia del potere regolamentare (nella sentenza 151/2005).

Ma non ci si è fermati qui. In altre occasioni, in maniera più trasparente, la Corte, per escludere o ridimensionare la possibile competenza regionale, ha parlato di «dimensione nazionale» di interessi relativi a determinate materie, per esempio per la disciplina del mercato del lavoro (sentenza 50/2005), o di «materie non frazionabili» (per esempio la sentenza 388/2004 a proposito di mobilità del personale o la sentenza 405/2005 relativa agli ordini professionali nazionali) o, in modo ancora più netto, di «dimensione macroeconomica di un intervento» (le sentenze 134/2005 e 14/2004). Per non dire dei poteri delle autorità indipendenti che sono volti alla tutela di interessi unitari (così, con alcuni distinguo verbali, la sentenza 88/2009).

Va aggiunto che «clausola di residualità» a favore delle Regioni è stata fortemente ridimensionata richiedendo, prima di riconoscere una competenza regionale, che si proceda a verificare se un oggetto non previsto negli elenchi dell'art. 117 possa essere ricondotto, in ragione degli interessi e delle finalità prevalenti, entro l'ambito di una delle materie contenute nell'elenco delle competenze esclusive dello Stato o, comunque, nell'ambito delle materie concorrenti; così per il sistema tributario degli enti locali (sent. 37/2004); così per la circolazione stradale (sent. 428/2004); così per lo spettacolo (sentt. 255/2004 e 205/2005); così per determinati aiuti alle imprese (sent. 354/2004); e persino per gli asilo nido (sentt. 370 /2003 e 320/2004). Per non tenere conto, inoltre, della progressiva applicazione alle Regioni dei principi della legge 241 del 1990 sul procedimento amministrativo, come traspare anche dalla vicenda della SCIA, vale a dire della «segnalazione certificata di inizio attività» prevista dalla novella dell'art.19 (sent. 119/2010).

In questo quadro non poteva che essere ripristinata la categoria delle norme «cedevoli», che lo Stato può adottare anche nelle materie di sicura competenza regionale con vigenza temporaneamente limitata fino all'intervento del legislatore regionale (così la sentenza 13/2004 in materia scolastica e tante altre).

Questa (talvolta benemerita) azione della Corte ha (gravi) limiti: è stata posta in essere da un organo, non legittimato democraticamente, il cui compito è quello di giudicare la legittimità delle leggi e non quello di riscrivere – perché di questo in pratica si è trattato – i parametri o addirittura di valutare – pericolosamente sfiorando il «merito» – la «adeguatezza» di un intervento regionale o statale (perché questo comporta la applicazione del principio di sussidiarietà). Alla Corte, peraltro, si chiede più di quanto possa dare, persino di contribuire a fare chiarezza nella legislazione statale e regionale sui rifiuti in Campania (da ultimo la ordinanza 18/2011 è eloquente). Non sempre inoltre l'effetto razionalizzatore è stato raggiunto.

Anzi, in alcuni casi, si sono aperti nuovi problemi. Utilizzando, ad esempio, il principio di «leale collaborazione» si sono di fatto redistribute funzioni fra i vari livelli di governo ma talvolta richiedendo «intese c.d. forti» fra Stato e Regioni (a parte la citata sentenza 303/2003 meritano di essere ricordate le sentenze 6/2004 e 383/2005 in materia di energia e la sentenza 222/2005 in tema di trasporto locale). Avere previsto l'intesa fra Stato e Regioni nelle materie ricollocate a livello nazionale ha portato ad accrescere i *poteri di veto* di Regioni ed enti locali. La previsione di tali intese ha consentito la «correzione» (ma forse è meglio dire una «lettura adeguatrice»?)

di talune parti del Titolo V, ma ha finito per introdurre non poche paralisi decisionali, incompatibili con la tutela di interessi nazionali, definiti dalla stessa Corte fondamentali (per esempio nella sentenza 4/2004). Talune vicende bolognesi in materia di trasporti locali ne sono un esempio.

Il difetto (lo chiamo così) «competenzista» della riforma viene, inoltre, necessariamente esaltato dalla giurisprudenza della Corte. I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle avvocature regionali e statali e a sentenze che, proprio perché provocate da un caso specifico, non possono avere uno sguardo di insieme. Si può parlare in proposito di «effetto di polverizzazione», che rende indecifrabile il quadro delle competenze?

Come andare avanti? Come liberarsi dal «groviglio inestricabile delle competenze»? Intanto guarderei con interesse alle tesi di quanti – Filippo Benelli in primo luogo – hanno parlato di «smaterializzazione» delle competenze regionali e statali. Eviterei tuttavia ogni tono negativo e guarderei agli aspetti positivi di tale smaterializzazione. Lo si è visto anche per le competenze dell'Unione Europea: non è facile definire una «materia»; può essere rappresentata da «beni materiali» ma anche da beni «immateriali», può riguardare «utilità» e «valori», può riguardare oggetti su cui possono insistere più utilità e più valori, fra loro talvolta confliggenti (ad esempio i processi edificatori e la tutela ambientale).

La strada mi parrebbe obbligata. Superata una lettura (posso chiamarla così?) «materialistica» seguirei con più decisione una lettura «finalistica», basata soprattutto sui fini e i valori da perseguire, sostituendo a una rigida distribuzione delle materie, ispirata a un «federalismo duale» (anacronistico perché non più attuale in nessun Stato federale), una più moderna e flessibile ripartizione per funzioni ed obiettivi. La Corte del resto ha più volte distinto «materie» e «funzioni» (per esempio per il coordinamento finanziario: sentenza 414/2004).

La strada è obbligata e già in parte tracciata: affidare alla legge dello Stato il «bilanciamento» fra gli interessi coinvolti, quelli nazionali e quelli locali. Ovviamente un bilanciamento ispirato ai noti criteri di congruità, ragionevolezza e proporzionalità pur sempre sindacabili dalla Corte. Proprio nei giorni scorsi la Corte (sentenza 1/2010), in una limpida sentenza (relatore Maddalena), pur riconoscendo che le acque termali e minerali sono di sicura competenza residuale delle Regioni ha ritenuto illegittima una legge regionale che prevedeva modalità di concessione per lo sfruttamento delle stesse che venivano ad interferire con la tutela dell'ambiente affidato alla

competenza statale. Quale era la materia della legge? Le acque minerali o l'ambiente? Ovvero ci si trovava di fronte a un conflitto fra valori il cui bilanciamento la sentenza affida alla legge dello Stato (e a se stessa)?

In poche parole: se si dovesse porre mano alla tanto declamata riforma del Parlamento e si dovesse pervenire al (fin qui caliginoso) Senato regionale si potrebbe introdurre quella «clausola di supremazia» cui prima mi riferivo e che, nei fatti, già la giurisprudenza della Corte lascia intravedere (e che oggi trova un incerto succedaneo – ce lo dice Ilenia Ruggiu – nella Conferenza Stato-Regioni).

Se si dovesse espressamente affermare una simile «clausola di supremazia» della legge statale che senso avrebbe mantenere in vita le competenze concorrenti? Quale la differenza – emerge dalle relazioni di Fabio Corvaja e di Stefania Parisi – in una certa giurisprudenza fra competenza residuale e competenza concorrente?

Il superamento delle materie concorrenti potrebbe evitare la scissione fra potere legislativo affidato in condominio allo Stato e alla Regione (perché potere «concorrente») e potere regolamentare nella stessa materia affidato invece alla competenza esclusiva delle Regioni (scissione del resto messa in discussione dalla Corte con la sentenza 151/2005). Tale scissione peraltro ha provocato – come è noto – l'emersione di una nuova categoria di atti – gli «atti non aventi natura regolamentare» – che rappresentano non solo una anomalia ma hanno portato alla caduta di tutte le garanzie normalmente previste per gli atti normativi (parere del Consiglio di Stato, obbligo di pubblicazione, ecc.).

Tutte le funzioni non espressamente elencate dovrebbero dunque restare – io credo – di competenza regionale (senza i ritagli operati in vario modo e senza distinguere fra competenza residuale e competenza concorrente) ma non si potrebbe negare al legislatore statale di intervenire, nelle medesime materie, con una propria disciplina allorché lo richieda la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o – sottolineo il punto evocando antichi concetti – lo renda necessario il perseguimento di *programmi nazionali*. Il rilancio di un programma edilizio come quello tentato dal Governo Berlusconi nei mesi scorsi era sgangherato e nocivo alla tutela ambientale ma possono negarsi al potere centrale quei programmi nazionali in funzione anticrisi che sono spesso sperimentati anche nei sistemi federali, fin dagli anni Trenta?

È ben vero che con la flessibilizzazione delle competenze regionali e statali alcune garanzie vengono attenuate (fino a pericolosamente sfiorare la de-costituzionalizzazione delle competenze), ma

l'esperienza accumulata dimostra che una rigida separazione alimenta conflittualità nella vana definizione di fragili ambiti materiali e, come ho appena detto, finisce per affidare alla giurisprudenza della Corte compiti innaturali.

Del resto anche la distinzione fra la Regione chiamata ad esercitare solo funzioni di legislazione e programmazione e gli enti locali chiamati a gestire l'amministrazione appare ormai più un assunto ideologico che un criterio razionale, atteso che anche tale distinzione è di fatto valutata, di volta in volta, in relazione agli obiettivi da perseguire, sulla base di principi di adeguatezza e responsabilità, concretamente verificati.

Delle Regioni abbiamo bisogno. La valorizzazione dei governi regionali è richiesta anche e soprattutto dai processi di globalizzazione, tanto quanto è richiesta la costruzione di organismi sovranazionali, quelli europei in primo luogo. Ormai la competizione in una economia globale tende sempre più a porsi come competizione fra sistemi regionali. La competizione non riguarda solo le imprese ma avviene fra i *sistemi territoriali* entro cui si collocano le imprese stesse.

Ma un ruolo attivo della dimensione regionale non esclude – anzi richiede! – un rafforzamento dei poteri di direzione dello Stato centrale; un'azione non uniformizzante ma unificante. Una funzione che spinga i vari poteri a *fare sistema*.

Ho parlato di flessibilizzazione delle funzioni regionali e statali superando ogni tentazione «competenzista» ma come dare un orientamento per la coerente e concreta applicazione dell'art. 119 sul federalismo fiscale che richiede l'individuazione delle funzioni «normali» di Regioni ed enti locali, da finanziare «integralmente»?

Non voglio affrontare questo tema, oggetto in queste settimane di ancora incerti decreti delegati. Ma sarebbe opportuno che essi riuscissero a individuare fra gli obiettivi dei governi regionali più che le singole competenze alcune grandi funzioni: la infrastrutturazione del territorio regionale, la mobilità all'interno del territorio regionale, i servizi reali alle imprese, la qualificazione professionale, la organizzazione dei servizi sociali e sanitari e, ferme restando le norme generali sull'istruzione e l'autonomia delle istituzioni scolastiche, i servizi scolastici.

Rialimentando il modulo delle norme cedevoli, la disciplina statale frutto della clausola di supremazia potrebbe anche essere temporalmente circoscritta ad alcune Regioni, fino alla successiva introduzione, in ciascuna Regione, di norme legislative regionali. Ma se si dovesse accettare che il legislatore statale possa in determinate materie (e possono essere tante) circoscrivere temporalmente e/o

territorialmente (in relazione a determinate Regioni) l'efficacia delle proprie disposizioni, potrebbe anche essere superato come un ramo secco l'ultimo comma dell'art. 116 del testo costituzionale introdotto nel 2001; norma (pare) ormai abbandonata dalle stesse Regioni e che sembra configurare (anche per la maldestra collocazione nello stesso articolo) una estensione dell'esperienza delle Regioni speciali.

La previsione di forme di «federalismo asimmetrico» – che peraltro non hanno dato buoni risultati in Spagna o in Belgio – potrebbe costituire fonte di possibile lesione per l'unità nazionale. Non è difficile prevedere che molte Regioni del Nord richiederebbero importanti competenze lasciando amministrare dai Ministeri romani solo le Regioni del Sud. Una certa flessibilità può tuttavia essere utile. Porto un esempio: dopo il decreto delegato 616 del 1977 e la riforma sanitaria del 1978 e il conseguente smantellamento di enti e uffici nazionali – le sezioni mediche degli Ispettorati del lavoro, l'Ente nazionale prevenzione infortuni e l'Associazione nazionale per il controllo della combustione – la «sicurezza nei luoghi di lavoro» ha subito intollerabili arretramenti in talune parti del territorio nazionale mentre ha avuto eccellenti risultati in talune Regioni, che da tempo avevano maturato un'esperienza. Una clausola di flessibilità avrebbe consentito il trasferimento delle funzioni alle Regioni già attrezzate e il successivo più graduale trasferimento alle altre Regioni.

Una ultima considerazione. In tutto l'Occidente assistiamo da un lato a processi di decentralizzazione degli Stati unitari e dall'altro a processi di unificazione degli Stati federali: è proprio necessario in Italia costruire uno Stato federale abbandonando il modello della Stato regionale?

Gli Stati federali sono il frutto di un processo di unificazione fra Stati sovrani; da noi accade l'inverso. Solo il Belgio ha portato avanti – sia pure sotto una spinta più decisamente etnico-linguistica – una complessa riforma di tipo federale, unico Paese che sia finora riuscito a sovvertire il percorso attraverso cui si formano gli Stati federali, ma i risultati – come ci dicono le vicende di questi mesi – non sono certo raccomandabili.

Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica

di SERGIO BARTOLE

Vorrei riflettere brevemente su quello che mi sembra essere il motivo ricorrente dei discorsi che si sono fatti e si fanno, anche nel corso di questo incontro di studio, sull'attuale situazione delle Regioni nell'ordinamento repubblicano italiano dopo l'entrata in vigore della revisione del Titolo V, parte II, della Costituzione.

Si tratta di un profilo che in qualche modo era già stato previsto da quei parlamentari preveggenti che, in occasione di una consultazione parlamentare in vista della finale adozione della legge costituzionale n. 3 del 2001, si rivolsero all'Associazione italiana dei costituzionalisti chiedendo quali misure dovessero essere adottate a seguito dell'avvenuta abrogazione del limite dell'interesse nazionale affinché comunque risultasse garantito il rispetto del principio dell'unità ed indivisibilità della Repubblica enunciato nell'art. 5 della Costituzione.

In effetti, ricorrente è nella legislazione adottata successivamente alla revisione costituzionale e nella giurisprudenza costituzionale che la concerne, l'appello a motivazioni e ragionamenti che del suddetto principio si danno in varia guisa carico, mascherando sotto mentite spoglie una persistente epifania dell'interesse nazionale. La cui implicita e sottaciuta utilizzazione va bene al di là della tutela dell'unità nazionale con effetti sull'esercizio delle attribuzioni regionali in termini di coordinamento delle rispettive attività di Stato e Regioni ovvero di prescrizione delle più diverse modalità di collaborazione. Ne risulta toccata la stessa estensione delle attribuzioni degli enti autonomi con operazioni che a suo tempo io e Bassanini definivamo espropriazioni o ritagli delle competenze anche in forma di sovrapposizione o sostituzione delle attività dello Stato.

Si ha la sensazione che sia opinione largamente condivisa che il limite dell'interesse nazionale, costituendo un tratto ineliminabile del principio di unità ed indivisibilità dello Stato, sia ancora in vigore no-

LE REGIONI / a. XXXIX, n. 2/3, marzo-giugno 2011

nostante l'intervenuta revisione costituzionale. Vista nella prospettiva del sistema delle fonti, questa sensazione stimola l'ipotesi di lavoro che si sia di fatto affermata l'appartenenza dell'interesse nazionale al novero dei limiti inespressi della revisione costituzionale, per cui esso sarebbe sfuggito e sfuggirebbe alla competenza della fonte prevista e disciplinata dall'art. 138 Cost. Incarnandosi in esso il principio di unità ed indivisibilità, l'interesse nazionale ne rappresenterebbe una chiara ed irretrattabile conseguenza sul piano operativo.

Qualcuno potrebbe essere tentato di discorrere di una sorta di riviviscenza della dottrina della costituzione materiale, che in effetti da Barbera è stata proposta come chiave di lettura interpretativa dell'interesse nazionale al tempo della sua esplicita vigenza. Operazione, questa, che potrebbe anche essere condotta svincolando il richiamo a quella dottrina dall'usuale riferimento ad un ipotetico compromesso costituzionale consumatosi fra i sostenitori di una piena ed incontaminata concezione dell'autonomia regionale e quelli di una più malleabile subordinazione di questa stessa autonomia agli interessi di cui è portatore lo Stato centrale. Comunque sarebbero destinate all'irrilevanza le vacue declamazioni sul federalismo, di cui troppo frettolosamente si sono fatti tramite anche chierici del nostro ordine accademico, ancora una volta solleciti nel raccogliere le sempre confuse proposte e terminologie della politica e della pubblicistica, senza tener conto che, anche con il passaggio della riforma del 2001 e in mancanza di vicende che in qualche modo rammentino un processo di federalizzazione, il nostro restava uno Stato regionale. Questi scrittori non hanno almeno avuto l'onestà intellettuale e la franchezza di François Delperée che, partendo, però, dal c.d. federalismo belga per devoluzione, ha ammesso senza reticenze e concessioni alla propaganda retorica che non vi è sostanziale differenza fra Stato regionale e Stato federale, essendo questo null'altro che il perfezionamento autonomistico di quello.

Ma forse non conviene scomodare vecchi e imbarazzanti fantasmi dommatici e teorici, il cui utilizzo esige fra l'altro sempre impegnative ricognizioni delle dichiarazioni e delle effettive intenzioni delle forze politiche. Probabilmente il ritorno dell'interesse nazionale, che alla fine non è un vero ritorno ma il segno di una continuità, è qualcosa che ha a che fare con i modi stessi del nostro ragionamento giuridico e con gli strumenti argomentativi che noi usiamo. Intendo dire che quella dell'interesse nazionale può essere ricostruita come una figura tralatticia tipica delle scelte ermeneutiche che stanno alla base della odierna ricostruzione interpretativa dell'ordinamento regionale. Essa ha probabilmente molto a che fare con la concezione originaria dello

Stato regionale, la cui necessaria continuità giustificerebbe per gli interpreti, anche soltanto istintivamente, la permanente utilizzazione di alcuni fondamentali strumenti interpretativi nonostante l'intervenuta riforma.

Potrebbe essere utile, per coltivare questa ipotesi di lavoro, utilizzare la teoria critica del diritto proposta dal costituzionalista e teorico del diritto finlandese Kaarlo Tuori. Questi, pur riconoscendo che figure ed argomenti che utilizziamo nel nostro ragionare giuridico sono prodotti intellettuali di noi giuristi, avanza l'ipotesi che proprio attraverso la nostra attività interpretativa e ricostruttiva del diritto, ai fini della sua pratica applicazione, quegli argomenti e quelle figure concorrono a comporre il diritto vivente e, quindi, nel caso, la costituzione vivente.

A rigor di logica le presenti vicende non avrebbero, dunque, direttamente a che fare con il tema dei limiti della revisione costituzionale, ma apparterebbero ad un livello più profondamente radicato nell'esperienza giuridica, tale da segnare la continuità perché connesso al pratico manifestarsi dell'attività di noi giuristi nella transizione dalla disposizione alla norma. In particolare poi la figura dell'interesse nazionale avrebbe le sue radici nella nostra incapacità di pensare l'unità dell'ordinamento costituzionale in termini diversi dalla prevalenza e supremazia dello Stato persona.

Si può così immaginare che, affrontando l'interpretazione del nuovo testo del Titolo V della parte II, sia nell'esercizio di funzioni legislative che di attribuzioni giurisdizionali, gli operatori costituzionali si siano portati dietro gli schemi ermeneutici adottati al momento del decollo dello Stato regionale. Siamo stati condizionati e guidati dall'idea che l'unità ed indivisibilità dell'ordinamento repubblicano non possano essere salvaguardate se non per il tramite dell'intermediazione di un potere centrale, che proprio in ragione dei suoi compiti fondamentali incontra limiti minori e meno penetranti di quelli che vincolano le autorità presenti sul territorio, e può direttamente interferire con le competenze di queste.

Però, se così è, accanto a quelle del legislatore e del giudice delle leggi vi è allora – nonostante le trionfalistiche letture dell'ambiguo (a dir poco) primo comma dell'art. 114 – una responsabilità della dottrina che si è impegnata nello studio del Titolo V riformato. Non c'è stato ripensamento dell'idea che l'ordinamento nel suo complesso possa trovare, anche nella normalità dei casi e nella quotidianità dei rapporti, la garanzia della sua unità ed indivisibilità negli assetti delle relazioni fra i soggetti istituzionali territoriali soltanto attribuendo al centro poteri di sovraordinazione. Sia chiaro, così ragionando non

voglio arrivare a sottolineare la inescapabilità di esiti federalistici del nostro ordine costituzionale, se vogliamo realizzare autentiche autonomie regionali, ma intendo soltanto far rilevare che vi potrebbero essere strade alternative a quella di imputare sempre e comunque allo Stato centrale la tutela dell'ordinamento unitario *sub specie* di interesse nazionale. Grazie.

Dieci anni dopo. Più o meno autonomia?

di PAOLO CARETTI

1. L'interrogativo che dà il titolo a questo incontro si presta ad essere letto in modi diversi a seconda del punto di vista dal quale ci si pone nell'esaminare le vicende del nostro regionalismo. Si può scegliere di privilegiare un approccio di carattere generale, puntando a tenere insieme i vari profili che caratterizzano l'autonomia regionale (politica, innanzitutto, statutaria, legislativa, amministrativa e finanziaria), ovvero un approccio di tipo settoriale, concentrando l'attenzione sull'uno o l'altro di quegli aspetti, ovvero ancora si potrebbe scegliere un settore materiale, considerato particolarmente qualificante ai fini della risposta che l'interrogativo sollecita, e andare a fondo nella misurazione del grado di autonomia che in esso, nei dieci anni che ci stanno alle spalle, si è in concreto realizzata. Ancora, si può tentare una risposta privilegiando le questioni di tipo formale-competenziale o, all'opposto, cercare di operare una verifica più sostanziale sull'effettivo esercizio da parte delle Regioni della loro autonomia alla luce dei margini più ampi disegnati, almeno sulla carta, dalla riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Le relazioni che abbiamo sin qui ascoltato hanno tutte adottato un punto di vista essenzialmente formale-competenziale, pervenendo a valutazioni basate sull'interpretazione che il legislatore ordinario e, soprattutto, la Corte costituzionale hanno dato dei profili più innovativi (ma anche più problematici) della riforma, legati appunto ai nuovi criteri di riparto delle competenze (innanzitutto legislative) e a quelli che dovrebbero essere i principi-cerniera del nuovo assetto descritto dalle disposizioni costituzionali: sussidiarietà e leale collaborazione. Quello che ne è emerso è un quadro assai variegato di valutazioni, ma complessivamente mi pare di poter dire che sono state le risposte negative (o quanto meno fortemente perplesse) a prevalere rispetto a quelle positive. Insomma, se non proprio meno autonomia, certo non più autonomia. A que-

LE REGIONI / a. XXXIX, n. 2/3, marzo-giugno 2011

sto tipo di valutazioni si è poi accompagnata, in certi casi con vivaci accenti critici, l'individuazione dei responsabili di questo ennesimo mancato decollo della nuova autonomia regionale «promessa» dalla riforma del 2001 e cioè, di nuovo, il legislatore (per comportamenti positivi non meno che per le sue gravi omissioni) e la Corte. In questo mio breve intervento non intendo affatto svolgere una puntuale contestazione di queste valutazioni, anche se su più di un punto specifico esse non appaiono del tutto convincenti (penso ad esempio alla giurisprudenza della Corte in punto di chiamata in sussidiarietà, certamente fortemente «creativa», ma per nulla eccentrica rispetto al sistema costituzionale complessivamente considerato). Si tratta infatti di valutazioni che in larga misura condivido, ma mi paiono offrire una fotografia solo parziale della situazione. Una fotografia che vorrei tentare di integrare, adottando un diverso punto di vista, quello che fa riferimento al modo in cui le Regioni stesse, con i loro comportamenti, hanno interpretato il nuovo modello disegnato dalla riforma.

2. Naturalmente non è certo possibile in questa sede affrontare per intero un'analisi come quella cui ho ora accennato. Ciò richiederebbe una ricerca a tappeto almeno su un numero di settori materiali rilevante (sia quantitativamente, che qualitativamente) e una verifica volta a misurare in concreto come è cambiata, rispetto al decennio precedente, l'efficacia dell'azione di regolazione e l'efficienza della connessa azione amministrativa delle Regioni, in relazione alle aspettative e alle esigenze della comunità di riferimento. Mi limiterò dunque solo a qualche sintetica considerazione riferita ad alcuni aspetti che mi sembrano particolarmente significativi ai fini di integrare le risposte che sin qui sono state date all'interrogativo posto al centro del nostro incontro. In questa prospettiva, ho convertito quell'interrogativo generale in tre diversi interrogativi: come hanno esercitato le Regioni la loro nuova e più ampia autonomia statutaria? Come hanno esercitato la loro altrettanto più ampia autonomia legislativa? Come hanno esercitato la loro nuova competenza in ordine all'assetto del sistema delle autonomie locali?

Al primo di questi interrogativi hanno già dato risposta, ed è una risposta improntata ad una diffusa delusione, i numerosissimi convegni e seminari che hanno posto al centro dell'analisi i contenuti statutari, per cui accenno qui solo ai profili di maggiore «delusione». Il primo riguarda le scelte in punto di forma di governo. Al riguardo, ciò cui si è assistito è stata o una pedissequa accettazione di quella prevista come transitoria (e dunque emendabile) dalla legge costituzionale di riforma. Rispetto a quel modello i correttivi

introdotti appaiono in genere di scarso rilievo. Era possibile arrivare a scelte diverse? Personalmente penso di sì, pur tenendo conto della stringente (e in certi casi giustamente criticata) giurisprudenza della Corte costituzionale. Alludo, in particolare alla disciplina dei rapporti tra Consiglio e Giunta. Su questo punto, infatti, gli Statuti si segnalano per una strenua difesa del maggior numero possibile di competenze del Consiglio (competenze che già l'esperienza precedente la riforma aveva di fatto trasformato in competenze sostanzialmente formali), senza dedicare la dovuta attenzione all'aspetto forse più rilevante, ossia quello relativo alla messa in campo di procedure *ex ante* ed *ex post* in grado di consentire all'assemblea di condizionare l'operato della Giunta, soprattutto per ciò che attiene i rapporti «esterni» dell'Esecutivo regionale col Governo nazionale (attraverso il c.d. sistema delle conferenze passano accordi di grande rilievo, con ricadute altrettanto rilevanti sull'esercizio di competenze anche del Consiglio: basti pensare ai recenti accordi sul welfare, sui trasporti pubblici locali o sull'immigrazione) e l'Unione europea. Un limite, questo, che a me pare figlio di una visione miope del ruolo del Consiglio e che non so fino a che punto potrà arrestarne la crisi. A ciò si aggiunga che anche alcuni elementi di novità che pure alcuni Statuti contengono sono stati largamente depotenziati dalle scelte successive. Si pensi, ad esempio, alle tanto enfatizzate Consulte di garanzia statutaria: previste in 10 Statuti, sono state disciplinate con legge regionale solo in 7 Regioni e ancor meno sono le Consulte che si sono di fatto insediate ed hanno cominciato ad esercitare le loro funzioni (solo 4: in Liguria, Piemonte, Emilia-Romagna e Toscana). Ancora più indicativo è l'esame dell'attività sin qui svolta: se si escludono i regolamenti relativi al funzionamento interno dell'organo, si tratta complessivamente di un numero risibile di decisioni (2 della Consulta ligure; 2 di quella emiliana, 10 di quella piemontese, la più prolifica, nessun atto di quella toscana). Ma si pensi anche a quelle disposizioni statutarie volte a configurare quello che, ancora con una forte accennazione retorica, viene definito lo statuto delle opposizioni, spesso rimaste sulla carta e in ogni caso, anche quando hanno trovato una puntuale implementazione da parte dei regolamenti interni dei Consigli, non sono riuscite a modificare più di tanto i consolidati modi di atteggiarsi dei rapporti tra maggioranza e opposizione all'interno delle dinamiche consiliari (posto che la loro efficacia dipende da altre condizioni di contesto che non si sono affatto realizzate: da una legge elettorale in grado di riflettere nell'assemblea una maggioranza e una opposizione omogenee al loro interno, ad una conseguente disciplina dei gruppi consiliari e così via). Se oltre a questi elementi

di valutazione si tien conto del fatto che dopo 10 anni non tutte le Regioni hanno riformato il loro Statuto originario e due (Lombardia e Campania) vi hanno provveduto solo nel 2009, credo che si debba convenire con Roberto Bin, quando in un recente convegno pisano, dedicato a questi temi, ha affermato che le Regioni (o gran parte di esse) non hanno affatto preso sul serio la loro nuova o più ampia autonomia statutaria, della quale evidentemente non sentivano, alla fine, un gran bisogno.

Vengo al secondo interrogativo, relativo all'esercizio della autonomia legislativa, limitando l'osservazione ai comportamenti regionali in tre settori «nuovi», in quanto non compresi nell'elenco delle materie di competenza concorrente nel vecchio testo dell'art. 117 Cost.: mi riferisco alla materia elettorale, all'ordinamento della comunicazione e all'istruzione scolastica. Quanto alla prima materia, strettamente legata alle scelte operate in punto di forma di governo, l'atteggiamento delle Regioni è stato scarsamente innovativo. A fronte di una legge-cornice statale (la 165/2004) particolarmente sobria nel definire i principi fondamentali da rispettare, i legislatori regionali o sono rimasti del tutto inerti, sì che in quelle Regioni ha continuato ad essere applicata la legge statale 43/1995, o si sono limitati ad introdurre solo qualche correttivo a tale legge, lasciandone sostanzialmente inalterato l'impianto di fondo. Quanto al secondo settore, in passato oggetto di battaglie e di forti rivendicazioni competenziali da parte delle Regioni, pur a fronte di una puntuale individuazione degli ambiti riservati ad interventi legislativi (e amministrativi) regionali (si vedano le relative disposizioni contenute nei due «codici» delle comunicazioni elettroniche e della radiotelevisione: rispettivamente d.lgs. 214/2003 e d.lgs. 177/2005) e pur a fronte di una giurisprudenza costituzionale particolarmente attenta alla salvaguardia del loro nuovo ruolo disegnato dalla Costituzione, le Regioni sono rimaste sostanzialmente inerti e non hanno di fatto mostrato alcun particolare interesse ad elaborare una specifica politica pubblica (da tradurre anche in provvedimenti legislativi) in un settore che parrebbe invece strategico. Considerazioni analoghe valgono anche per il terzo settore più sopra richiamato, l'istruzione scolastica. L'inserimento di questa materia tra quelle di competenza concorrente sembrava, da un lato, concludere un processo, iniziato da tempo, di crescente valorizzazione del ruolo delle Regioni (ma anche degli enti locali) nella gestione del servizio istruzione, in funzione di una sua maggiore aderenza alle esigenze dei diversi territori e comunità di riferimento, dall'altro, e conseguentemente, preludere al completamento del trasferimento di funzioni e risorse al sistema delle autonomie, con parallela riduzione dei compiti

dell'amministrazione statale (centrale e periferica). Ebbene, anche su questo versante, pur potendo muoversi nel quadro di una giurisprudenza costituzionale favorevole alle ragioni dell'autonomia (ricordo soprattutto le sentt. 13/2004 e 200/2009), l'atteggiamento delle Regioni è stato sin qui particolarmente prudente se non del tutto omissivo sia nel rivendicare dallo Stato i dovuti trasferimenti, sia nel predisporre le condizioni organizzative idonee ad assicurare la continuità del servizio attraverso l'effettivo ed efficace esercizio delle loro nuove funzioni.

Infine, vengo al terzo interrogativo, quello dei rapporti tra Regioni e sistema delle autonomie infraregionali. Al riguardo, erano soprattutto tre i possibili fronti di intervento individuati dalla riforma: quello dei raccordi istituzionali, quello della riallocazione delle funzioni in applicazione dei nuovi criteri fissati dall'art. 118, comma 1, Cost., quello del riassetto dell'architettura del governo locale. Sul primo punto, è da registrare la diffusa insoddisfazione per l'esperienza sin qui maturata dai Consigli delle autonomie locali: destinatari di discipline eterogenee e di competenze altrettanto eterogenee, nel quadro di una generale funzione consultiva (intesa in senso stretto e dunque riduttivo), tali organismi non sono affatto riusciti ad inserirsi da coprotagonisti nella dialettica politico-istituzionale, che rimane sin qui centrata sui rapporti Giunta-Consiglio o al più Giunta regionale e singoli Comuni o singole Province. Sul secondo punto, non c'è che da registrare una sostanziale inattuazione del dettato costituzionale e, anche là dove qualche tentativo si è fatto nella direzione di un ripensamento dell'attuale distribuzione delle funzioni amministrative, si è trattato di tentativi assai poco rispettosi delle potenzialità innovative dei nuovi criteri individuati dall'art.118. Sul terzo punto, basti richiamare l'attenzione sul comportamento, anche in questo caso, reticente ed omissivo che le Regioni hanno sin qui tenuto in ordine alle determinazioni e alla funzione di stimolo che pure la legislazione loro attribuisce (a partire dalla l. 241/1990 per arrivare alla l. 42/2009) in ordine alla introduzione-istituzione delle aree e delle Città metropolitane.

3. Senza voler trarre dalle sintetiche considerazioni che precedono alcuna conclusione di carattere generale (è evidente che non in tutti i settori l'esercizio concreto dell'autonomia ha segnato il passo e che non è possibile addebitare a tutte le Regioni comportamenti uniformi), mi pare tuttavia che gli elementi richiamati siano sufficienti a dimostrare che l'insoddisfacente grado di implementazione della riforma del Titolo V va ricondotto alla responsabilità (certamente di-

versa) di tutti i soggetti istituzionali in campo, ivi comprese le stesse Regioni.

Probabilmente questo dato conferma uno dei limiti di fondo della riforma, che già da altri è stato sottolineato: una riforma intellettualmente interessante e pregevole, per alcuni versi lacunosa, ma soprattutto in larga misura fuori asse rispetto ad una situazione politico-istituzionale che già allora non lasciava intravedere sviluppi molto diversi da quelli che poi oggi stiamo registrando. Se così è, possiamo certo esprimere valutazioni deluse su questi sviluppi, ma credo senza caricare queste valutazioni di un'eccessiva forza polemica e di un eccessivo pessimismo. Si tratta forse di quegli sviluppi che un sistema come il nostro, nel quale alcune fondamentali strutture portanti sono rimaste sostanzialmente inalterate (dal sistema politico-partitico al sistema sindacale, entrambi ancora a fortissima vocazione nazionale, per non parlare dell'assetto della nostra pubblica amministrazione, anch'esso ancora prevalentemente ancorato al centro), poteva in concreto consentire. Ma naturalmente siamo ancora nel vivo di un processo di trasformazione che per dare risultati davvero apprezzabili ha bisogno di tempo, molto di più di quanto non ne sia trascorso dalla riforma del 2001, sì che non è affatto escluso che tra un altro decennio si possano fare valutazioni in parte diverse. Ma questo a patto che, come giuristi, si guardi «laicamente» al disegno costituzionale e ai suoi svolgimenti nella prassi, mettendo da parte ogni suggestione modellistica (regionalismo debole, regionalismo forte, federalismo competitivo, federalismo solidale) con la pretesa di ricavarne conseguenze in termini di un necessario «dover essere», che spesso non è che la traduzione di opzioni personali, accettando il fatto che quel modello si presta ad interpretazioni (ed implementazioni), almeno entro certi limiti (per come è stato concepito e per come è scritto), diverse ma egualmente plausibili e che alla fine è la coerenza complessiva del sistema costituzionale a fungere da stella polare per ogni nostra discussione al riguardo.

**IL PROGRESSIVO FALLIMENTO DEL PLURALISMO ISTITUZIONALE E LA
CRISI CONCLAMATA DELLE AUTONOMIE POLITICHE TERRITORIALI**
Spunti di riflessione a dieci anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale del
2001

(Prof. Marcello Cecchetti)

I. – LA RIFORMA SULLA C.D. “FEDERALIZZAZIONE” DELLA FORMA DI STATO ITALIANA

Da pochi mesi si è compiuto il decennale dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, la quale, come è ben noto, conteneva la più complessa e organica riforma costituzionale della nostra storia repubblicana.

In un Paese che almeno da un trentennio dibatte sull'urgenza di riformare le proprie istituzioni e di adeguarle alle profonde trasformazioni del contesto politico, economico e sociale, quella legge costituzionale ha rappresentato un fatto epocale e a tutt'oggi unico.

Con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, all'esito di un lungo percorso politico-parlamentare, si dava un decisivo impulso alla costruzione di quella che allora fu chiamata “Repubblica delle autonomie”, secondo una coordinata tanto chiara quanto largamente condivisa: avvicinare il potere pubblico, nelle sue diverse manifestazioni, alle situazioni e ai bisogni concreti dei cittadini, mediante la definitiva “messa a valore” dei livelli territoriali di governo coincidenti con le autonomie comunali, provinciali e regionali, in perfetta continuità con quanto già si era provato a realizzare con le riforme “Bassanini” del c.d. “federalismo amministrativo a Costituzione invariata”.

A tale coordinata di fondo si collegavano alcuni macro-obiettivi altrettanto chiari:

– *l'ampliamento massimo possibile del ruolo politico-amministrativo delle autonomie territoriali e del pluralismo istituzionale*, in coerenza con i principi fondamentali già scolpiti nell'art. 5 della Carta costituzionale, attraverso lo spostamento del baricentro del sistema sulle sfere di competenza e sui poteri degli enti autonomi territoriali;

– *l'aumento del tasso di democraticità e di legittimazione politica dell'ordinamento complessivo* attraverso l'affermazione del *principio di sussidiarietà*, sia in senso verticale che in senso orizzontale, come nuovo criterio atto a privilegiare e responsabilizzare i livelli di governo più vicini al cittadino, garantendo, al tempo stesso, una spiccata flessibilità dei meccanismi di allocazione del potere pubblico, anche in relazione ai confini con le attività dei soggetti privati;

– *la riduzione dei compiti e degli apparati dello Stato* a quanto strettamente indispensabile a garantire la unità e indivisibilità della Repubblica, ossia la coesione unitaria del sistema e la salvaguardia delle condizioni minime essenziali di eguaglianza dei cittadini sul territorio;

– *lo snellimento, la semplificazione e la razionalizzazione organizzativa dell'amministrazione statale* che, si riteneva, avrebbero potuto compensare – in termini di efficienza, efficacia e tempestività dell'azione amministrativa, nonché di ottimizzazione nell'uso delle risorse pubbliche – l'inevitabile “complicazione” che sarebbe derivata dalla moltiplicazione dei centri decisionali.

Si trattava di una “sfida” che trovava fondamento in una precisa teoria della forma di stato, tanto diversa da quella scolpita nel testo originario del Titolo V quanto, al tempo stesso, pienamente compatibile con il modello generale disegnato dall'art. 5 Cost. («*la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali*»): l'unità della Repubblica non

più come risultato affidato alle cure di un soggetto (lo Stato) che ne è il “portatore” e che si vede intestato il compito ultimo di quella sintesi politica unitaria riassumibile nella formula dell’*interesse nazionale* che vale a contrastare le “minacce” del pluralismo; l’unità della Repubblica come esito, come risultato del concorso di tutti gli enti che la “costituiscono”, ossia come frutto del pluralismo politico-istituzionale, all’interno del quale le funzioni dello Stato-persona non valgono di per sé a produrre quella unità ma solo a garantirla e a presidiarla mediante l’intestazione di compiti e funzioni atti a perseguire interessi che sfuggono all’ambito valutativo dei livelli inferiori e ad assicurare livelli di garanzia dei diritti non differenziabili.

2. – I PARADOSSALI APPRODI DELLA RIFORMA ALLO STATO ATTUALE

Non è difficile percepire, anche *ictu oculi*, che tutti gli obiettivi della riforma costituzionale del 2001 risultano, ad oggi, clamorosamente mancati, configrandosi come altrettante “chimere” prive di qualunque riscontro concreto.

Il dato, peraltro, non costituisce una novità ed è da tempo oggetto di riflessione nella dottrina costituzionalistica e politologica, portate inevitabilmente a compiere le loro diagnosi e ad interrogarsi sulle ragioni e sulle dinamiche cui addebitare l’evidente insuccesso e, al contempo, ad elaborare soluzioni possibili e ad individuare priorità strategiche per nuovi interventi riformatori.

Il tema, ovviamente, è troppo complesso per essere adeguatamente sintetizzato in questa sede, anche solo per teste di capitolo.

Vorrei però approfittare di questa occasione per segnalare quella che mi pare una radicale novità di prospettiva, frutto delle prassi istituzionali dell’ultimo biennio, che conduce – a mio parere – ad impostare la riflessione in termini ben diversi da quelli concernenti il *quomodo* o il *quando* dell’implementazione del vigente testo costituzionale in tema di forma di stato.

Anticipo qualche conclusione, riservandomi nel paragrafo successivo di indicare alcuni esempi significativi tratti dalle prassi legislative e giurisprudenziali del periodo più recente.

In estrema sintesi, la situazione attuale può essere così descritta:

– siamo di fronte ad un palese distacco tra Costituzione scritta e Costituzione vivente; la realtà politico-istituzionale, d’altronde, non corrisponde affatto alle prescrizioni costituzionali contenute negli articoli da 114 a 133;

– tale distacco, tuttavia, a differenza di quanto poteva ritenersi fino a qualche anno fa, non si configura più solo nei termini di un *deficit* di attuazione legislativa e di soluzione dei nodi che il testo costituzionale lascia aperti; oggi si pone radicalmente in discussione lo stesso *an* di quelle autonomie politiche e amministrative già prefigurate dai Padri costituenti quale elemento essenziale dell’ordinamento repubblicano, poi fortemente potenziate con la riforma del 2001;

– gli enti autonomi territoriali (Regioni, Province e Comuni) non hanno quasi più nulla di “autonomo”: esercitano potestà normative fondamentalmente di natura interstiziale, conformate in termini rigidi e assai pervasivi da una legislazione statale praticamente “onnivora”; svolgono compiti e ed esercitano funzioni amministrative che sono loro attribuite quasi interamente da leggi statali; hanno scarsissimi spazi di decisione autonoma circa le loro entrate finanziarie e la loro spesa; in sintesi, a dispetto della loro legittimazione politica e

della elezione diretta dei loro esecutivi, si sono progressivamente trasformati in enti di amministrazione periferica dello Stato, ossia in “enti di decentramento amministrativo”;

– tutto ciò, ovviamente, ne ha finito per stravolgere la natura e il “valore”, non solo rispetto al testo costituzionale vigente ma anche rispetto al modello costituzionale originario del 1947;

– di qui la questione assolutamente inedita che si affaccia – quasi paradossalmente – all’interno del sempre più faticoso dibattito sul c.d. “federalismo”: abbiamo davvero bisogno di tutti questi “livelli territoriali di governo”? Non si tratta di enti inutilmente “costosi” che accrescono sterilmente gli apparati dei poteri pubblici e servono solo ad alimentare le logiche perverse della “casta” e della “malapolitica”? Se, in fondo, sono semplicemente enti di “amministrazione periferica” dello Stato, perché non procedere ad una loro razionalizzazione a addirittura al loro “taglio”, in vista del conseguimento di sicuri quanto auspicabili benefici per la finanza pubblica complessiva?

3. – QUALCHE ESEMPIO SIGNIFICATIVO NELLA LEGISLAZIONE E NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE PIÙ RECENTI

La legislazione

La linea di tendenza appena descritta trova significative conferme nella prassi legislativa dell’ultimo periodo.

Al di là della fin troppo nota legislazione sul coordinamento della finanza pubblica relativa ai vincoli del patto di stabilità, ai parametri per la “virtuosità” o meno degli enti territoriali e alle connesse e pesantissime misure sanzionatorie per il mancato rispetto degli obblighi imposti dallo Stato, vorrei limitarmi a segnalare tre esempi di riforme recentissime che hanno investito profondamente gli ambiti di competenza legislativa delle Regioni e le potestà amministrative di tutti gli enti territoriali, finendo sostanzialmente o per svuotare tali competenze o, al più, per trasformarle in potestà di mera esecuzione di scelte effettuate al livello centrale.

1) La nuova disciplina degli esercizi commerciali prevista dall’art. 31 del d.l. 201/2011 (c.d. “Salva Italia”), la quale – in connessione con il più vasto disegno di liberalizzazione di tutte le attività economiche già perseguito con l’art. 3 del d.l. n. 138/2011 e poi riproposto nell’art. 1 del d.l. n. 1/2012 (c.d. “Cresci Italia”) – assume una concezione della competenza legislativa dello Stato in materia di “tutela della concorrenza” come sostanzialmente e integralmente coincidente con il campo dell’art. 41 Cost. (dunque, con la disciplina delle attività economiche e delle loro possibili limitazioni), configurando con ciò il potere del legislatore statale di conformare fino pressoché ad azzerarle le potestà normative e amministrative degli enti territoriali in tutte le materie concernenti le attività economiche e produttive.

2) La nuova disciplina dei servizi pubblici locali introdotta, in sostituzione di quella dell’art. 23-*bis* del d.l. n. 78/2008 abrogata con il referendum del giugno 2011, con l’art. 4 del d.l. n. 138/2011 e con l’art. 25 del d.l. n. 1/2012, la quale, sempre in nome della concezione onnipervasiva della tutela della concorrenza, non soltanto riduce i margini di scelta degli enti locali ancor più di quanto non facesse già l’abrogato art. 23-*bis*, ma riconosce alle Regioni – pur formalmente titolari della potestà legislativa in materia – il solo potere/dovere (assistito

dalla previsione dell'intervento sostitutivo del Governo in caso di inadempienza) di organizzare «*lo svolgimento dei servizi pubblici locali a rete di rilevanza economica in ambiti o bacini territoriali ottimali e omogenei tali da consentire economie di scala e di differenziazione idonee a massimizzare l'efficienza del servizio, entro il termine del 30 giugno 2012*», aggiungendo che «*la dimensione degli ambiti o bacini territoriali ottimali di norma deve essere non inferiore almeno a quella del territorio provinciale. Le regioni possono individuare specifici bacini territoriali di dimensione diversa da quella provinciale, motivando la scelta in base a criteri di differenziazione territoriale e socio-economica e in base a principi di proporzionalità, adeguatezza ed efficienza rispetto alle caratteristiche del servizio*».

3) Si consideri, infine, la c.d. “riforma delle Province a Costituzione invariata” di cui all’art. 23, commi da 14 a 20-bis, del d.l. n. 201/2011, la quale – in vista del dichiarato obiettivo di «*riduzione dei costi di funzionamento delle Province*» – contempla l’azzeramento di tutte le funzioni di amministrazione attiva attualmente spettanti a tali enti, con una inedita previsione di allocazione *per saltum* di tali funzioni alternativamente ai Comuni o alla Regione, in palese contrasto sia con l’art. 118 Cost. sia con i limiti della competenza legislativa dello Stato, come è noto riconosciuta solo per le funzioni amministrative riferibili alle materie enumerate nell’art. 117, secondo comma, Cost., nonché per le funzioni degli enti locali qualificabili come “fondamentali”. Anche in questo caso le Regioni vengono espropriate di proprie competenze legislative e obbligate ad attuare il disegno incostituzionale del legislatore statale (entro il 31 dicembre 2012) a pena di vedersi sostituite dal Governo in caso di inadempienza.

La giurisprudenza

A simili approdi nella stessa concezione della natura e del ruolo delle autonomie territoriali non ha certo mancato di fornire il proprio contributo decisivo la giurisprudenza costituzionale.

Dopo un primo periodo, collocabile tra il 2002 e il 2006, nel quale il Giudice delle leggi ha senza dubbio “provato” seriamente a ricostruire il sistema del riparto dei poteri pubblici e a riempire – in qualche modo e magari solo in via transitoria – gli spazi affidati all’attuazione legislativa, facendo scrupolosa applicazione della *ratio* di fondo che ispirava il nuovo testo costituzionale, si assiste oggi – almeno a partire dal 2007 e senza significative reazioni da parte della dottrina e del mondo politico-istituzionale – ad una giurisprudenza sempre più asistemica, incoerente con i propri stessi precedenti, nel complesso incerta e lacunosa, ma soprattutto clamorosamente appiattita su logiche pertinenti al vecchio modello costituzionale centralista, quasi che le radicali novità del testo costituzionale vigente fossero da considerare lettera morta.

La sensazione che si ricava dalle letture delle sentenze dell’ultimo biennio è addirittura quella di un inarrestabile ritorno alle dinamiche tipiche di uno stato unitario, ossia – per intendersi – alla situazione istituzionale che caratterizzava la nostra Repubblica prima dell’attuazione del regionalismo negli anni settanta.

Gli esempi sono davvero innumerevoli e tutti accomunati dalla medesima concezione di fondo dello Stato-persona come soggetto politico “portatore” e “produttore” dell’unità della Repubblica.

Mi limito ad indicare due campi in cui tali conclusioni appaiono difficilmente negabili: quello delle c.d. “competenze onnivore” del legislatore statale e quello della c.d. “sussidiarietà legislativa”.

1) Se nel primo quinquennio di vita della riforma costituzionale il Giudice delle leggi aveva dimostrato una particolare attenzione nel delimitare gli ambiti di potestà legislativa affidati allo Stato in nome del principio di residualità delle attribuzioni legislative regionali (cfr., per tutte, sentt. nn. 282 e 407/2002, 274/2003, 14 e 272/2004, 270 e 417/2005, 233/2006), nel periodo più recente si assiste sempre di più al riconoscimento di vere e proprie “competenze onnivore” in capo al legislatore statale. Tali competenze, in ragione della loro pervasività, indeterminatezza e trasversalità rispetto a tutti gli ambiti di potestà regionale sono in grado di determinare, per l'appunto, quel fenomeno di progressiva erosione del ruolo “politico” delle Regioni che le trasforma inesorabilmente in enti di amministrazione decentrata: basti pensare alla “tutela della concorrenza”, oggi in tutto e per tutto configurata come limite sostanziale corrispondente all’area dell’art. 41 Cost. (cfr. sentt. nn. 325/2010 e 18/2012); alla tutela dell’ambiente”, che si atteggia come materia in senso stretto oggetto di una competenza esclusiva, ma senza alcun confine atto a delimitarla (cfr. sentt. nn. 378/2007, 225/2009, 119/2010); al “coordinamento della finanza pubblica”, che consente ormai pacificamente di «*imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari*» (così sent. n. 326/2010); all’“ordinamento civile”, che è in grado di condizionare praticamente sotto tutti i profili la potestà legislativa regionale sull’organizzazione interna degli uffici e del personale della Regione (cfr. sentt. nn. 324/2010, 69 e 108/2011); addirittura all’“ordinamento e organizzazione amministrativa degli enti pubblici nazionali”, la quale, in base all’ultima giurisprudenza, consente allo Stato di creare enti cui attribuire la qualifica di “nazionali” in nome della propria valutazione degli interessi in gioco e, indipendentemente dalle materie cui afferiscano le funzioni di questi enti, attrarre al livello statale l’intera disciplina di essi (cfr. sent. n. 153/2011).

2) Ancor più significativa, se possibile, è la parabola che ha conosciuto nel decennio l’istituto della sussidiarietà legislativa, come è noto, frutto della ricostruzione operata dalla sent. n. 303/2003, la quale aveva ammesso che, laddove vi fosse l’esigenza unitaria di esercizio di una funzione amministrativa al livello dello Stato in ambiti diversi da quelli di sua potestà legislativa esclusiva, quest’ultimo avesse titolo non solo ad intestarsi la funzione ma anche a dettarne la relativa disciplina organizzativa e procedimentale in forza non dell’art. 117 ma dell’art. 118 Cost. Tale ipotesi di deroga all’ordinario riparto delle competenze legislative era però subordinata ad una serie di rigorose condizioni, tra le quali spiccava la necessità di un “accordo” con le Regioni in sede di esercizio della funzione legislativa o, in alternativa (nella perdurante assenza di una riforma dei procedimenti legislativi), della previsione di una intesa in sede di esercizio concreto della funzione amministrativa attratta in sussidiarietà o con la singola Regione interessata o con il sistema delle Regioni nel suo complesso (Conferenze) (cfr. sent. n. 6/2004).

La Corte si era poi preoccupata di precisare (sent. n. 383/2005) che *«tali intese costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale, con la conseguenza che deve trattarsi di vere e proprie intese “in senso forte”, ossia di atti a struttura necessariamente*

bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti. In questi casi, pertanto, deve escludersi che, ai fini del perfezionamento dell'intesa, la volontà della Regione interessata possa essere sostituita da una determinazione dello Stato, il quale diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che, viceversa, non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale»; e aveva altresì aggiunto che «l'esigenza che il conseguimento di queste intese sia non solo ricercato in termini effettivamente ispirati alla reciproca leale collaborazione, ma anche agevolato per evitare situazioni di stallo, potrà certamente ispirare l'opportuna individuazione, sul piano legislativo, di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale nei casi in cui siano insorte difficoltà a conseguire l'intesa, ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte. E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regioni».

Questo rigoroso statuto costituzionale della “sussidiarietà legislativa” ha subito diverse deroghe e vere e proprie rotture. La più evidente e significativa tra queste ultime si trova nella recente sent. n. 33/2011, laddove la Corte ha considerato costituzionalmente non illegittimo il meccanismo di superamento della mancata intesa tra lo Stato e la Regione interessata previsto dall'art. 11 del d.lgs. n. 31/2010 in materia di localizzazione di impianti di produzione di energia da fonte nucleare; un meccanismo che, pur contemplando un articolato procedimento volto a superare le divergenze tra le parti e ad evitare inopportune situazioni di stallo decisionale, alla fine consegna il potere di decisione finale ad una deliberazione del Consiglio dei ministri alla quale prende parte il Presidente della Regione interessata e che assume le forme del decreto del Presidente della Repubblica. Nonostante tutti gli sforzi argomentativi e retorici che la Corte impiega per accreditare la conformità di tale soluzione alla propria pregressa giurisprudenza, è del tutto evidente che la «permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte» è venuta definitivamente meno; se al tavolo dell'intesa siede un soggetto cui, sia pure all'esito di un procedimento regolato, è attribuito il potere di assumere la decisione finale, la paritarità non esiste più. Lo Stato ha il dovere di sedersi al tavolo e di partecipare lealmente alle trattative con la Regione; ma ha anche il potere, riconosciuto dalla sua stessa legge, di dire l'ultima parola, a prescindere dal dissenso regionale e – si badi bene – in un ambito che il testo costituzionale non affida alla sua competenza.

L'istanza unitaria autonomamente definita dalla sintesi politica che si realizza al livello nazionale ha di nuovo, in sé e per sé, la forza per prevalere nel gioco di un pluralismo istituzionale connotato in senso meramente formale.

È qui che, a mio parere, si può cogliere l'alternativa che l'Italia ha di fronte in tema di forma di stato: recuperare la sostanza del pluralismo politico-istituzionale disegnato nella Costituzione scritta e vigente e fondato sul valore indefettibile delle autonomie territoriali e su una Repubblica che è “democratica” soprattutto perché costruita a partire dai livelli più vicini al cittadino, oppure assecondare la deriva in corso verso una sorta di “sistema plurale di amministrazione” di politiche elaborate e definite al livello nazionale o, in larga parte ormai, anche sovranazionale.

1. *Continuità e discontinuità nell'esperienza autonomistica*

A dieci anni di distanza dalla riforma del titolo V, più o meno autonomia per le Regioni? La domanda, opportunamente posta dalla Rivista, pur essendo sintetica e «secca», non può che ricevere una risposta articolata. Un «più» o un «meno» in termini solamente quantitativi e complessivi ha poco senso. Ha più senso domandarsi se e quali maggiori spazi si sono aperti alle Regioni in relazione alle diverse possibili finalità cui può essere orientato l'uso dell'autonomia: così, ad esempio, per governare il sistema economico, o per rispondere alla domanda di servizi e di qualità della vita, o per sviluppare la partecipazione democratica dei cittadini, e così via.

Ancora, è necessario valutare distintamente: *a)* i caratteri e le potenzialità della riforma del 2001; *b)* l'uso che di essa si è fatto da parte dello Stato e delle Regioni; *c)* l'attuazione che se ne è data da parte della Corte costituzionale; *d)* l'incidenza che sulle sorti e sugli effetti della riforma hanno avuto e hanno fattori storici di lungo periodo o più contingenti, come per esempio, da un lato, l'evolversi del rapporto fra legislazione e amministrazione, o i diversi aspetti della crisi economica che ha investito e investe il paese e l'area geopolitica di cui esso fa parte.

Se si pone mente agli aspetti fondamentali dell'impostazione della riforma, è facile osservare che (a parte le specifiche difficoltà sorte da alcune forse difettose enunciazioni del nuovo titolo V, come per esempio la menzione di temi come le grandi reti infrastrutturali fra le «materie» di competenza concorrente) le due maggiori novità rispetto al passato, potenzialmente ed effettivamente in grado di condurre ad un significativo potenziamento dell'autonomia, sono, da un lato, l'elenco «chiuso» delle competenze statali e la clausola residuale

a favore delle Regioni (art. 117, quarto comma), e l'impianto dell'autonomia finanziaria ispirato più che in passato alla corrispondenza fra potestà di spesa e potestà di prelievo tributario (art. 119).

Di contro, non possono essere sottovalutati gli elementi di forte continuità rispetto al passato. Ne indico tre: la conferma del modello della competenza «concorrente» basato sulla dicotomia (spesso apparentemente labile) fra principi fondamentali e disciplina di dettaglio; la permanenza (se possibile perfino accentuata, date le esplicite formulazioni dell'art. 117, secondo comma), della esclusiva competenza statale su tutta l'area del diritto privato e del diritto penale.; il modello «separatista» dell'assetto dei rapporti Regioni-enti locali, con la permanenza anche del doppio regime, da questo punto di vista, delle Regioni speciali (dotate di competenza primaria in materia di ordinamento dei rispettivi enti locali) e delle Regioni ordinarie (limitate dalla competenza statale in tema di organizzazione e di «funzioni fondamentali» degli enti locali). Ancor più a monte, è un elemento di continuità il permanere del modello «dualistico» dell'amministrazione territoriale, con la convivenza degli apparati decentrati dello Stato e degli apparati degli enti autonomi. Quanto ciascuno di questi elementi di continuità, e la loro congiunta influenza, abbiano inciso ed incidano sullo sviluppo o sullo stato delle autonomie, e quindi anche sull'operare o sui limiti dell'operare delle più rilevanti novità portate dalla riforma, è indagine che meriterebbe di essere approfondita.

Se si adotta poi il punto di vista della verifica dell'attuazione della riforma, il vero e più profondo elemento di continuità è dato dalla identità dei protagonisti del «prima» e del «dopo» riforma: istituzioni centrali e istituzioni regionali, forze politiche, forze sociali, cultura politica e amministrativa, istituzioni, forze e abitudini sociali. Ciò spiega in gran parte le ragioni del divario che sembra evidente fra novità (anche incisive) della riforma costituzionale e apparente prevalenza della continuità nel panorama istituzionale e normativo.

2. *Il ruolo dominante della giurisprudenza costituzionale*

È largamente mancata dopo la riforma, come si sa, una legislazione nazionale di attuazione della stessa. Emblematico lo scarso rilievo dei decreti legislativi «ricognitivi» dei principi fondamentali della legislazione nelle materie di competenza regionale, emanati in base all'art. 1 della legge «La Loggia» n. 131 del 2003, così come è stato interpretato e corretto dalla Corte con la sentenza n. 280 del 2004. Assai spesso l'attività legislativa di settore del Parlamento e del

Governo è apparsa proseguire senza sostanziali deviazioni da consolidate linee «centralistiche» già affermatesi in passato, nonostante le ricorrenti invocazioni ideologiche di un mitico «federalismo». Potenzialmente la novità più rilevante è la riforma finanziaria avviata col cosiddetto «federalismo fiscale» (legge n. 42 del 2009), ma le difficoltà e le contraddizioni che ne caratterizzano il cammino sono sotto gli occhi di tutti (intanto lo spazio effettivo di autonomia dagli enti territoriali dal lato dell'entrata è aumentato o diminuito?). Gli antichi e radicati riflessi centralistici, accompagnati magari dal riproporsi di altrettanto antiche e radicate abitudini di chiusura localistica più che di respiro autonomistico, riproducono un panorama ben conosciuto.

Tutto ciò sembra spesso condurre ad un sostanziale svuotamento della maggiore novità della riforma – la riduzione della competenza statale ad un elenco espresso di materie, e la «clausola residuale» a favore delle Regioni – attraverso interpretazioni tendenzialmente estensive e talvolta francamente dubbie di competenze statali «trasversali», come quelle in tema di ordinamento civile (con tendenza all'assorbimento di larghi settori del pubblico impiego), di determinazione dei livelli essenziali dei diritti, di tutela della concorrenza (chiamata a supplire al singolare silenzio del titolo V sul punto dei poteri di governo dell'economia), di coordinamento della finanza pubblica, anche legato alle situazioni permanenti di «emergenza» finanziaria; l'uso massiccio del richiamo alla «nuova» competenza statale in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che, intervenendo in un campo in cui prima del 2001 si era andato profilando un certo equilibrio fra le contrapposte esigenze di unità e di autonomia, ha rappresentato di fatto un robusto elemento di spostamento di quell'equilibrio a favore del centro; l'elasticità dei confini dell'intervento statale segnati dalle logiche delle esigenze unitarie e delle chiamate in sussidiarietà.

Colpisce il fatto che, dopo la riforma, pur essendo venuti meno alcuni degli strumenti di garanzia contro gli «eccessi» di autonomia costruiti nel periodo precedente – dalla classica funzione statale di indirizzo e coordinamento all'interesse nazionale – si siano raggiunti sostanzialmente risultati analoghi e talora perfino più favorevoli alle istanze centrali attraverso nuovi strumenti come quelli accennati: a conferma che gli strumenti possono essere diversi, ma le logiche di fondo di un equilibrio fra competenze centrali e locali possono rimanere tuttavia largamente invariate.

Talvolta i ritardi legislativi offrono a loro volta appoggio a soluzioni giurisprudenziali (necessariamente) più «avare» nei confronti dell'autonomia: si pensi alla giurisprudenza sui «tributi propri» delle

Regioni nell'attuale situazione di mancata attuazione dell'articolo 119.

Certo, quella qui accennata è una visione essenzialmente «giurisprudenziale» del tema, che fa leva cioè sul ruolo preminente che di fatto è toccato alla Corte costituzionale nel guidare l'evoluzione dell'ordinamento autonomistico. Già si sapeva, del resto, che la giurisprudenza costituzionale, in questo campo, ha da sempre giocato per così dire di rimessa, razionalizzando e per lo più avallando le tendenze dominanti della politica legislativa nazionale, così che risulta difficile parlare di un indirizzo generale della Corte sul punto di equilibrio fra competenze statali e locali.

In assenza di una legislazione nazionale espressamente dedicata all'attuazione della riforma, e nel permanere di tendenze politico-legislative di lunga durata, la Corte si è per lo più mossa senza contraddire queste ultime, intervenendo come spesso fa, a tagliare al margine le manifestazioni più incoerenti di centralismo, spesso utilizzando come sfondo e quadro di riferimento, se non come veri e propri parametri di legittimità costituzionale, (come un tempo le norme del decreto n. 616 del 1977) le sistemazioni di competenza operate *prima* della riforma del 2001, nella fase finale del decentramento «a Costituzione invariata» innescato dalla legge n. 59 del 1997, e così per esempio con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Così pure è visibile, negli indirizzi giurisprudenziali della Corte, il fenomeno spesso segnalato per cui le norme di riparto delle competenze costituiscono per essa certo un riferimento, ma relativamente elastico (più elastico di quanto non siano per la stessa Corte altri parametri costituzionali), nel senso che la loro interpretazione e applicazione è spesso adattata se non piegata, non tanto a una ragion politica vera e propria, quanto ad esigenze di salvaguardia di valori «sostanziali» (spesso di esigenze unitarie) di cui la Corte appare preoccupata tutrice. Così, ad esempio, la tutela della fauna selvatica come elemento dell'ambiente, da difendere dagli «assalti» degli interessi venatori, spesso più ascoltati a livello regionale, conduce a dilatare al massimo la nozione di norme fondamentali di riforma costituenti limite alle competenze primarie delle Regioni speciali; la diffidenza verso politiche di «*spoils system*» porta a censurare (potendo però qui valersi di parametri diversi da quelli di competenza, come gli articoli 51 e 97) maldestri tentativi di Regioni di dotarsi di normative speciali sui propri dipendenti; la decisione di salvare comunque un intervento come la «carta acquisti» o «*social card*» induce ad un uso assai «elastico» di argomenti come i livelli essenziali dei diritti, l'attrazione in sussidiarietà o l'emergenza finanziaria (sentenza n. 10 del

2010). E si potrebbe proseguire. Tutto ciò spiega anche la crescente fortuna, nella giurisprudenza, di soluzioni «compromissorie» fondate sul canone della leale collaborazione.

3. *Gli sviluppi dell'autonomia «al di là della Corte»*

Lo sguardo sul decennio trascorso potrebbe forse arricchirsi di prospettive nuove e magari in qualche caso più ottimistiche se dalla giurisprudenza costituzionale si spostasse l'attenzione verso la costruzione effettiva delle autonomie regionali, quale risulta dalla legislazione regionale non contestata dal Governo e dall'attività e dalla prassi amministrativa. Varrebbe probabilmente la pena, anche per la dottrina, spostare la visuale in questo senso e dedicare più attenzione all'analisi di ciò che *non* passa attraverso la giurisprudenza della Corte.

Certo, talvolta si ha l'impressione che non sia particolarmente elevato il grado di innovatività e di «inventività», e anche di legittima differenziazione, che si manifesta nelle diverse realtà regionali: laddove in passato, in assenza di progressi legislativi a livello statale, non era raro il caso in cui discipline regionali «di avanguardia», fortemente innovative, riuscissero qua e là ad affermarsi anche superando il vaglio, in quei casi meno occhiuto, della Corte (ho in mente le non recenti pronunce su leggi regionali in materia di cave o di inquinamento idrico che hanno precorso la legislazione statale: ad es. sentenze n. 7 del 1982, n. 225 del 1983). Capita oggi, piuttosto, di vedere una legislazione regionale «fotocopia» da una Regione all'altra, con leggi che appaiono frutto di istanze o proposte, nate nella società, che cercano di affermarsi a livello regionale, in più di una Regione, senza molti filtri (penso ad esempio alle leggi regionali simili fra loro, e quindi cadute invariabilmente, a ragione o a torto, sotto la scure della Corte, in tema di regolamentazione di professioni «nuove» non riconosciute a livello statale (sentenze n. 353 del 2003, nn. 319 e 3355 del 2005, nn. 153 e 424 del 2006, nn. 57 e 300 del 2007, n. 93 del 2008, nn. 138, 271 e 328 del 2009); di trattamenti sanitari come l'elettroshock (sentenze n. 282 del 2002, n. 338 del 2003), di trattamento di bambini e adolescenti con sostanze psicotrope (sentenze n. 438 del 2008, n. 253 del 2009).

Tuttavia un'analisi della produzione legislativa e della pratica amministrativa, ad esempio nel campo della disciplina urbanistica e in generale del governo del territorio o anche nel campo – pur largamente occupato da discipline statali – della sanità potrebbe forse ri-

velare un grado maggiore di «maturità» delle Regioni, rispetto al passato, nell'utilizzo delle ampliate competenze riconosciute dalla Costituzione, e dunque anche un livello maggiore di differenziazione.

4. *Le autonomie speciali*

Un ultimo accenno alle autonomie speciali. La riforma del 2001 le ha toccate indirettamente, nel senso dell'ampliamento delle loro competenze in corrispondenza con le più ampie forme di autonomia attribuite alle Regioni ordinarie, attraverso la «clausola di maggior favore» dell'articolo 10 legge cost. n. 3 del 2001. Tuttavia la riforma presuppone che anche gli statuti speciali vengano modificati e aggiornati per renderne coerente il disegno con quello recato dal nuovo titolo V. Così non è stato, sinora, evidentemente anche per la difficoltà di trovare convergenze in materia fra Regioni e Parlamento, ma con l'effetto di far convivere troppo a lungo statuti «vecchi» e Costituzione «nuova», con le relative incertezze interpretative. Per contro, l'apertura del nuovo titolo V, attraverso il terzo comma dell'articolo 116, a forme «particolari» di autonomia da riconoscere anche ad altre Regioni non ha finora trovato attuazione.

In realtà il clima politico-legislativo non è oggi, in generale, molto favorevole alle autonomie speciali, specie in relazione a quello che viene spesso visto come il loro «privilegio» dal punto di vista finanziario, discendente, come si sa, peraltro, dal più favorevole sistema di finanziamento basato sul *tax-sharing*, adottato a suo tempo negli statuti speciali (e che motiva anche i pervicaci sforzi di alcuni Comuni «di confine» di Regioni ordinarie volti a ottenere il trasferimento nell'ambito di Regioni ad autonomia differenziata). L'attuazione del nuovo articolo 119 dovrebbe essere la sede propria per riequilibrare i meccanismi di finanziamento delle autonomie, anche speciali. Per intanto, val la pena di annotare come appaia assai più lungimirante, dal punto di vista dello sviluppo delle autonomie nel nostro paese, rispetto ad una «*reductio ad unum*» delle Regioni, la linea (per esempio perseguita nel Trentino-Alto Adige) tendente, piuttosto che a ridurre le risorse a disposizione delle autonomie speciali, ad incrementarne le funzioni ed i compiti, così perseguendo per altra via, senza sacrificio di positive esperienze autonomistiche, il necessario obiettivo dell'equità interregionale.



**MITOLOGIE FEDERALISTE
ED ESPERIENZA DEL REGIONALISMO**

di

Sandro Staiano

*(Professore ordinario di Diritto costituzionale,
Università di Napoli Federico II)*

24 ottobre 2012

1. Accorpare le Regioni, facendone un'entità radicalmente diversa: sono troppo piccole e disfunzionali. Sopprimere le Regioni, incentrando il sistema solo sui Comuni: sono troppo grandi, anche per questo estranee ai caratteri originari dell'ordinamento italiano come prodotto storico, e sono inevitabilmente corrotte. Non sopprimere tutte le Regioni, ma solo alcune, come la Regione Lazio, il focolaio maggiore dell'infezione, lasciando interamente campo alla Città metropolitana e a Roma Capitale. Sottoporre a sanzione le Regioni: non solo le persone incardinate nei loro apparati, non solo gli organi in carica pro-tempore, ma proprio l'Ente che, secondo l'art. 114 Cost., contribuisce a "costituire la Repubblica", assoggettandolo, per decreto-legge, a misure restrittive, così urgenti da consentire decisioni "derogatorie" al quadro delle norme costituzionali e invasive della competenza statutaria regionale. Misure che le Regioni stesse accettano di buon grado, impegnandosi a non ricorrere alla Corte costituzionale, nella consapevolezza dell'ondata di discredito che le investe: una sorta di "contrattazione di legittimità", che crea una "zona franca provvisoria" dalla giurisdizione costituzionale per via di tacito accordo in sede politico-istituzionale.

Questo quanto si è ascoltato nelle sedi della decisione politica, è risuonato nelle aule parlamentari, è stato (parzialmente) praticato innanzi all'incombere della nuova "questione morale".

Da asserzioni e pratiche siffatte è parso emergere, nei decisori politici, un sentimento di sorpresa e di disillusione, quasi che essi, dopo essersi lungamente affaticati intorno al fenomeno e averlo orientato con variabile successo, giungano oggi al disvelamento, alla conoscenza del noumeno, alla Regione come cosa in sé, un'entità dei cui tratti e della cui stessa esistenza non avevano conoscenza e dunque non sono responsabili. E, riconoscendone la negatività, ne meditano la soppressione.

Insieme e conseguentemente, dismettono l'idea federalista.

2. In realtà, chi abbia seguito la lunga vicenda del regionalismo italiano non può attribuire ai dichiarati orientamenti di oggi i caratteri della resipiscenza. E assumerli a testimonianza di una chiara visione delle prospettive. Perdura, invece, l'antica propensione declamatoria e il vizio ideologico nella lettura dei fatti e nelle scelte normative, che hanno contrassegnato l'intera vicenda regionale italiana.

È infatti priva di sostanza la critica distruttiva nei confronti della Regione, fondata sull'assunto che gli esiti disfunzionali cui è dato assistere derivino da un eccesso di propensione "federalista": un processo federativo per disaggregazione, condotto molto avanti, avrebbe introdotto nel sistema fattori dissolutivi, che oggi si tratterebbe di contrastare. Tale processo, di cui non si erano misurati adeguatamente gli effetti, andrebbe dunque arrestato e invertito.

Fatto è, invece, che il federalismo italiano – i suoi prodromi e il suo atteso completamento nella nuova fiscalità, della quale la legge 5 maggio 2009, n. 42 ha disegnato le fondamenta e definito il processo di attuazione – è esistito pressoché solo come proiezione ideologica di chi se ne faceva assertore e di chi se ne dichiarava avversario, dando vita a un contrasto politico senza oggetto, manifestazione ennesima della crisi ancora irrisolta in cui versa il sistema dei partiti.

Ne è riprova la debolezza delle scelte normative – anche di rango costituzionale – rivolte a conformare l'ordinamento regionale. E – in ragione delle irresolutezze, della bassa qualità formale, della genericità di quanto prodotto nelle sedi della rappresentanza politica – il sistema è stato definito in sede giurisprudenziale.

3. La Corte costituzionale ha dichiarato, molto per tempo, un convincimento non componibile con il federalismo immaginario concepito in sede politica: poiché il federalismo chiama in causa la dislocazione della sovranità dello Stato nei soggetti autonomi che concorrono a comporlo e si manifesta in peculiari “forme e istituti ... in radice incompatibili con il grado di autonomia regionale attualmente assicurato nel nostro ordinamento costituzionale” (sent. n. 365 del 2007), in Italia non solo non è in atto un processo federativo, ma esso non sarebbe neppure lecito vigendo le attuali norme costituzionali. Invero, il termine “sovranità” – afferma la Corte – è “certamente estraneo alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali” (*ibidem*).

Si tratta di una linea argomentativa e di una visione generale sottoponibili a critica. E critica è stata: da parte di chi ha considerato come la Corte abbia voluto esplorare il difficile terreno della definizione del federalismo (eccedendo le necessità della fattispecie sottoposta al suo esame) e ne abbia accolto un’accezione troppo ristretta; o di chi ha rilevato, invece, un difetto di elaborazione teorica e dogmatica, aspettandosi dalla Corte un ancora più completo “trattato” sul federalismo.

Ma ora non vale tanto mettere in luce la concezione generale che la Corte ha del federalismo e del regionalismo italiano, al fine di discostarsene in sede dottrinale. Si tratta, invece, di constatare che il regionalismo italiano corrisponde nelle linee forti a quella concezione generale; vale a dire che è modellato esattamente come la Corte ha voluto e potuto, in ragione dei difetti e delle incongruenze del disegno normativo ricavabile dalla legge di revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Difetti e incongruenze più volte rilevati: incerta definizione dei campi materiali di competenza legislativa; eccessi verbali senza corrispondente sostanza, specie nell’attribuzione delle funzioni amministrative; assenza di norme transitorie. E ai quali si sono sovrapposti gli inadempimenti del legislatore ordinario.

4. In tale opera di costruzione ordinamentale, la Corte ha demolito l’intero apparato mitologico del federalismo annunciato con la novella del Titolo V.

A partire dal “rovesciamento” del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni: l’attribuzione a queste della competenza “generale residuale” e allo Stato delle competenze elencate è stata talvolta prospettata come il tocco taumaturgico capace di guarire il contrastato regionalismo italiano dal suo vizio di incompiutezza, conducendo il sistema a un “vero federalismo” (non era certo questo l’intendimento di chi tale soluzione normativa ha primamente avanzato e sostenuto con ben altra consapevolezza culturale).

Alla Corte, in qualche caso (in alcune decisioni del 2004), è bensì occorso di definire come “esclusiva” la competenza generale residuale delle Regioni; ma essa non ha ritenuto di spettanza regionale tutti i campi materiali non contemplati letteralmente e direttamente nei commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost.: è il principio di “non esaustività degli elenchi”, bilanciato, apparentemente a favore della dislocazione centrifuga dei poteri, da quello secondo cui la potestà legislativa dello Stato si deve fondare su un preciso “titolo di legittimazione” (ma la Corte, nella sua copiosa giurisprudenza, ha rinvenuto molti “titoli di legittimazione” statale, leggendo il principio in chiave centripeta). Per questa via, e non per quella della generalità residuale, è stato definito il “catalogo nascosto” delle competenze regionali “innominate”; dunque cancellando l’illusione di poter definire un campo di competenza esclusivo delle Regioni nei modi della separazione-garanzia.

La Corte ha poi dato ampiamente corso al potenziale di attrazione nella competenza statale insito negli ambiti “trasversali” compresi nell’elenco del secondo comma dell’art. 117 Cost., che non sono qualificabili come materie, ma sono, nel lessico adoperato dalla Corte in varie sentenze, “compiti”, “valori trasversali”, “materie-funzioni”, finalità di garanzia di valori “da tutelare nell’ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esse incidere”.

L’equiparazione tra Stato e Regioni quanto alla potestà legislativa, solennemente enunciata, è perciò nei fatti disattesa nel perseguimento delle “esigenze unitarie”. Secondo la Corte, invero, lo Stato, anche nel nuovo assetto, conserva una posizione peculiare in forza dell’art. 5 Cost.

In connessione, poiché l’art. 120 Cost., nel disciplinare i poteri sostitutivi del Governo, afferma l’esigenza di tutelare l’unità giuridica ed economica dell’ordinamento, solo allo Stato può riconoscersi la capacità di garantire una “visione d’insieme”. Vanno dunque individuati i casi in cui i livelli regionali sono “strutturalmente inadeguati” e vanno identificati gli interessi “infrazionabili” di dimensione nazionale o “eccedenti gli ambiti regionali”. Ancora, vi sono “valori” la cui tutela deve essere garantita in modo uniforme su tutto il territorio nazionale.

Nel quadro delle drammatiche esigenze di contenimento della spesa pubblica si colloca, inoltre, una lettura estensiva dei limiti che la legge dello Stato può determinare per la potestà legislativa concorrente in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, e non solo per garantire la quadratura dei saldi, ma altresì per “imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari” (così la sentenza n. 52 del 2010, cui fa richiamo testuale la sent. n. 141 del 2010).

La Corte elabora inoltre i principi a base della sua costruzione del diritto intertemporale (anche qui grava l'incompiutezza della revisione costituzionale): "continuità", non solo "normativa" (le preesistenti norme statali continuano a vigere nonostante il mutamento del quadro delle competenze, fino all'adozione di leggi regionali corrispondenti al nuovo riparto), ma anche "istituzionale" (quando si tratti di servizi pubblici essenziali o di "valori costituzionali incompressibili", le norme statali debbono continuare a operare, nonostante il trasferimento della competenza, fino a quando le Regioni non si siano "dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo a svolgere la funzione nel proprio ambito territoriale secondo i tempi e i modi necessari a evitare soluzioni di continuità del servizio, ... disagi ..., carenze di funzionamento": così testualmente la sent. n. 13 del 2004).

Al principio di "continuità istituzionale" la Corte imprime poi considerevole forza espansiva, oltre le strette esigenze derivanti dal passaggio tra ordinamenti. Assumendolo a fondamento, invero, essa fa salvo anche l'intervento dello Stato nei campi di competenza già trasferiti alle Regioni, quando siano implicati diritti fondamentali che impongono di assicurare la continuità dei servizi; ritiene temporaneamente applicabile la disciplina statale che prevede l'erogazione diretta da parte dello Stato in materia di potestà concorrente (mentre dovrebbe essere consentita solo l'istituzione di un fondo perequativo unico senza vincolo di destinazione); giustifica la permanenza in vigore di regolamenti statali, poiché "l'annullamento di essi potrebbe comportare nell'immediato il sacrificio di valori che non solo sono evocati dalle ... norme costituzionali, ma che permeano di sé la prima parte della Costituzione" (sentt. 255 e 256 del 2004).

5. Ma il moto centripeto che la Corte ha impresso al sistema si rivela nella maggiore intensità dalla lettura del principio di sussidiarietà nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 303 del 2003.

La Corte concepisce la stretta connessione sistematica tra principio di sussidiarietà e art. 5 Cost.: la sussidiarietà è funzionale alle "istanze unitarie" dello Stato. Mette poi tale assunto in rapporto con la sua lettura del principio di legalità: questo implica che ogni atto di esercizio delle funzioni amministrative trovi fondamento in una previa norma di legge allocata allo stesso livello di competenza.

Ne deriva che possono essere allocate a livello statale non soltanto le funzioni amministrative nelle materie di competenza esclusiva dello Stato, ma anche quelle in materia di competenza concorrente. Lo consente, secondo la Corte, il superamento del principio del parallelismo derivante dall'art. 118, che ha posto l'attribuzione delle funzioni sotto l'imperio del principio

di sussidiarietà. Ma se la sussidiarietà è funzione delle “istanze unitarie” e se il riparto delle competenze deve essere conforme a sussidiarietà, allora tutte le funzioni amministrative sono assoggettabili a moto centripeto. E, una volta che siano state attribuite allo Stato le funzioni amministrative, ne deriva l’attrazione delle corrispondenti competenze legislative, conformemente alla richiamata accezione del principio di legalità, secondo la quale questo impone – afferma la Corte – “che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge”, e ciò “conduce logicamente ... ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto”.

Certo vi sono temperamenti “in chiave dinamica”: il “principio dell’intesa”, in forza del quale le determinazioni statali adottate “in chiamata in sussidiarietà”, per poter produrre tutti i loro effetti, richiedono un’intesa. E sulla messa in opera di tali temperamenti la Corte si è riservata la sorveglianza. Ma non si può negare che un tale assetto dei rapporti centro-periferia sia lontano dall’ideologia “federalista” allignata in Italia per una lunga stagione del dibattito politico-istituzionale.

Si è, invero, ben oltre il pur tormentato limite dell’interesse nazionale, il quale aveva un espresso fondamento nella Costituzione, pur nell’elasticità della formula, che ne aveva consentito un’applicazione non conforme alle aspettative delle Regioni. La clausola di flessibilità costruita a partire dal nesso sussidiarietà-legalità e di pura formazione giurisprudenziale: tanto è vero che la Corte la presenta come un’implicazione “logica” del sistema.

6. Innanzi a un tale scenario, chi potrebbe mai vedere nell’Italia il Paese del federalismo realizzato per disaggregazione, o almeno del federalismo in fase avanzata di compimento?

Eppure questa è stata la credenza nutrita e divulgata. Al punto che quella che sarebbe dovuta essere un’ordinata attuazione dell’art. 119 Cost., con il fine di dare compiutezza al sistema delle autonomie, adempiendo, tardivamente, al dettato costituzionale, è stata presentata da alcune forze – e combattuta da altre – come la realizzazione della promessa federalista.

E, com’è in tutti i casi di legislazione concepita per assunti ideologici e non per adeguata valutazione dei fatti e delle esigenze normative, ne sono risultate soluzioni confuse, compromessi fondati su lunghe dilazioni, incongruenze. Sicché non sono stati conseguiti gli obiettivi maggiori: il passaggio dalla logica della spesa storica a quella dei “fabbisogni standard”; la compiuta definizione delle forme della perequazione, restando in tal modo intaccate le asimmetrie territoriali. Ma è l’intero modello, in una stagione di tagli di spesa gravanti in larga prevalenza sul sistema delle autonomie, che rischia di rivelarsi inapplicabile.

7. Ora la polemica – priva di oggetto – contro il federalismo presuntivamente realizzato rischia di esporre l'intero ordinamento regionale, nella sua effettiva sostanza, a una furia iconoclasta esercitata contro l'ologramma ideologico che si era costruito e che oggi si rinnega. Vero è che, in tempo di governo “tecnico”, dovrebbe risultare moderata la pulsione a disarticolare il sistema che periodicamente proviene dalle sedi della decisione politica. Tuttavia, non sembra disutile rilevare la necessità di selezionare gli interventi ipotizzabili sulla base di un'avvertita considerazione delle autonomie regionali come “sedimentato” storico.

Si sostiene, per esempio, l'opportunità di una revisione costituzionale intesa a razionalizzare l'elenco delle materie attribuite alla potestà legislativa concorrente dal terzo comma dell'art. 117 Cost. e a introdurre una “clausola di supremazia” statale, approssimativamente sul modello tedesco.

Ma, su entrambi i versanti, ha già compiutamente operato la Corte costituzionale.

Si può certo ritenere che proprio questo – il potere di conformazione istituzionale di cui la Corte si è trovata a fare impiego in ragione del recedere della legislazione – sia uno dei punti di sofferenza del sistema: perché la Corte è pur sempre un giudice, dunque è il decisore del caso, non il costruttore dell'ordinamento; e perché un così forte ruolo di supplenza rischia di ridurre in posizione marginale il circuito della rappresentanza, con implicazioni non lievi nella qualità della democrazia.

Tuttavia, nel caso dell'ordinamento regionale, la Corte ha operato per “corpi di giurisprudenza”, conseguendo una certa organicità e coerenza; organicità e coerenza di cui il legislatore si è mostrato largamente incapace.

Soprattutto, non sembra che la questione del rapporto Corte-legislatore quanto alle autonomie regionali possa essere ridotta al tema della “competizione” nella razionalizzazione strutturale del sistema.

La vera linea di tensione, sulla quale il circuito della rappresentanza politica non deve risultare recessivo, è quella lungo la quale la Corte dispone gli strumenti della “giurisdizione creatrice” per divenire, più e oltre che il fattore maggiore di strutturazione dell'ordinamento, la *sede permanente* di compensazione e conciliazione dei rapporti centro-periferia, laddove tali attività dovrebbero spettare a una sede propriamente politica.

E allora, se la decisione politico-costituzionale volesse riprendere ruolo, è su questo campo che dovrebbe cimentarsi. Ciò che equivale a proporre il tema della riforma del bicameralismo italiano, con la costituzione di una seconda Camera rappresentativa delle entità decentrate.

Solo per questa via potrebbe attribuirsi agli attori politici il ruolo di raccordo oggi svolto impropriamente dalla Corte costituzionale.

Naturalmente non potrebbe trattarsi del modello barocco e disfunzionale di recente proposto, con la distinzione tra legislazione “collettiva” ed “eventualmente collettiva”, e l’assegnazione dell’avvio dell’iter legislativo in ragione della “materia”: al Senato spetterebbe deliberare in prima istanza sui progetti di legge che intervengono nel campo del riparto delle competenze di cui all’art. 117 Cost. e nel campo dell’autonomia finanziaria come definita dall’art. 119 Cost. Sarebbe, questo, un modo sicuro per rendere endemico il conflitto tra le Camere e per proiettare al centro del sistema, nel cuore della forma di governo, tutte le incertezze in cui versa il riparto delle competenze tra Stato e Regioni su base materiale.

Occorrerebbe altro. E gioverebbe guardare alle “seconde Camere” in altre esperienze europee, ove forse un “federalismo realizzato” è nei fatti e non nelle retoriche invalse in questi tempi difficili.

STAMPA

Il decreto trasparenza
**COSTI REGIONI
LA FARSA
E LA REALTÀ**

UGO DE SIERVO

Giovedì il governo ha approvato un decreto legge «sulla trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali nell'obiettivo di assicurare negli enti territoriali una gestione amministrativa e contabile efficiente, trasparente e rispettosa della legalità»: si tratta, con tutta evidenza, della risposta in termini legislativi alle sconcertanti e deplorabili vicende emerse in alcune Regioni, che giustamente hanno sollevato tante indignate reazioni nell'opinione pubblica.

Si tratta di innovazioni per lo più largamente condivisibili per cercare di porre limiti ad un degrado impressionante di alcune parti degenerate delle nostre classi politiche, anche se alcune innovazioni potranno produrre effetti solo a distanza di tempo. Semmai, l'evidente urgenza di intervenire ha prodotto anche qualche norma eccessiva o opinabilmente fondata sullo sperato effetto taumaturgico dei controlli operati dalla Corte dei Conti (con tutto il dovuto rispetto verso quest'importante organo, bisognerebbe ricordarsi che essa controlla già da molti anni alcune Regioni speciali, fra cui alcune delle più «chiacchierate»).

Al di là di questo necessario decreto legge, occorre però evitare di passare troppo in fretta da acritiche ubriacature «federalistiche», tanto diffuse fino a poco tempo fa, a confuse ed errate imputazioni a Regioni ed Enti locali di essere la parte peggiore dell'evidente degrado delle classi politiche.

CONTINUA A PAGINA 23

Con ciò anche contribuendo a far dimenticare quanto negli ultimi anni è emerso di insopportabile nei comportamenti di parti significative ed impor-

tanti della classe politica nazionale, oltre a tutto anche responsabile della legislazione lassista che ora si cerca frettolosamente di correggere.

Addirittura alcuni sono arrivati a proporre di rimediare alla situazione attuale eliminando le Regioni: a rozze posizioni del genere credo che basti replicare che ciò significa che essi ritengono allora preferibile affidare a nuove burocrazie statali tutto ciò che attualmente spetta alle Regioni, pur con tutti i loro limiti, ma certo almeno con la possibilità di controlli dei cittadini/utenti dei servizi e delle politiche. In altri termini, se si parla di trasparenza, di efficienza e di legalità, occorre, prima di far proposte del genere, porsi seriamente il problema se tutto ciò sia più garantibile con le strutture di un nuovo Stato accentrato (tutto ciò mi fa ricordare un beffardo proverbio toscano, secondo il quale «alcuni parlano per dar aria ai denti»).

Altri, invece, indicano come necessario ed urgente riscrivere le norme costituzionali in materia regionale (il «famigerato» Titolo V): a questi occorre ricordare che molte di queste norme sono certamente discutibili, ma che la maggior parte dei problemi deriva, in realtà, dal fatto che in un periodo di oltre dieci anni il sistema politico nazionale non ha adot-

tato, se non in minima parte, tutte quelle leggi di attuazione/integrazione della Costituzione che erano indispensabili per far funzionare il nuovo sistema. A tutta questa legislazione mancante si è cercato di supplire con confuse mediazioni o, più comunemente, cercando addirittura di operare come se la Costituzione non fosse mutata. Ma soprattutto adesso non si può illudere l'opinione pubblica che agli urgenti problemi attuali si possa porre rimedio solo correggendo la Costituzione; oltre a tutto, le riforme costituzionali esigono tempo e poi devono essere attuate.

Se si vuole cercare davvero di porre rimedio al progressivo degrado dell'etica di parti delle classi politiche nelle istituzioni centrali e periferiche, occorre quindi evitare false o parziali rappresentazioni della realtà ed adottare poi linee correttive quanto meno analoghe, se non eguali. Ad esempio, non può sfuggire la contraddizione di un Parlamento che sarà chiamato a convertire in legge il decreto adottato dal Governo, quindi riducendo il numero dei Consiglieri regionali, i loro trattamenti economici e previdenziali, il finanziamento dei gruppi consiliari, i controlli su alcuni atti degli organi regionali, che però o non ha adottato nulla del genere su se stesso (si pensi al numero dei deputati e dei senatori, che con tutta evidenza non verrà mutato, malgrado tutti gli impegni assunti pubblicamente) o ha adottato normative legislative o regolamentari assai limitate e parziali in tutto il vasto settore nel quale entrano in gioco la condizione dei parlamentari ed i loro trattamenti.

**COSTI DELLE REGIONI
LA FARSA E LA REALTÀ**

IL TRAMONTO FEDERALISTA

CLAUDIO TITO

LA SBORNIA federalista, quel vagheggiamento demagogico che negli ultimi venti anni ha condizionato la politica e la legislazione italiana, sembra finalmente destinata a concludersi. L'idea che la panacea di tutti i mali nostrani fosse il trasferimento dei poteri dal centro alla periferia, dallo Stato alle Regioni, potrebbe infatti svanire.

E il dissolvimento è legato alla presentazione da parte del governo di un disegno di legge costituzionale che rimette un po' di ordine nel Titolo V della Costituzione. In quella parte della nostra Carta che solo 11 anni fa, nel 2001, venne profondamente modificata con il risultato di assegnare alle Regioni poteri contraddittori e confusi.

Una riforma varata dal centrosinistra di allora alla vigilia delle elezioni. Con un dibattito, in Parlamento e nell'opinione pubblica, pesantemente condizionato dalla mitologia federalista imposta dall'asse Bossi-Berlusconi. In quel periodo nessuno ebbe il coraggio di resistere all'ondata populista. Fino a rinunciare ad uno dei punti cardini di ogni sistema compiutamente federale: la Clausola di supremazia. Una norma che avrebbe consentito nelle «situazioni di necessità» di derogare alle competenze locali a favore di quelle statali. Nel 2001 - pur dinanzi a precisi emendamenti presentati al Senato e alla Camera - quella clausola venne esclusa per esorcizzare due paure: quella di ritrovarsi con un voto negativo a Palazzo Madama. E quella di scatenare la propaganda bossiana in campagna elettorale. Non a caso, due anni dopo - quando il centrodestra era già tornato al governo -, dovette intervenire la Corte costituzionale con la sentenza 300 scritta dal giudice Mezzanotte a tampone almeno alcune delle enormi falle presenti nella formulazione del Titolo V. Riassegnando la possibilità di intervento dello Stato centrale ma solo «attraverso intese e accordi» con le Regioni espropriate.

Quel clima politico, però, adesso sembra definitivamente tramontato. La crisi esistenziale della Lega sta accompagnando il disfarsi della mitologia federalista. Le parole d'ordine urlate fino a un anno fa appaiono ora sterili slogan che trovano eco solo nella cosiddetta "bicalmeralina" per il federalismo, ancora in vita in Parlamento ma ormai priva di qualsiasi utilità tecnica e politica.

Il nuovo testo del governo non solo rende giustizia di uno scombinato articolo 117 della Costituzione in cui si assegnano alle Regioni poteri su materie di interesse nazionale come il coordinamento tributario o le

grandi reti di trasporto, l'istruzione o la distribuzione dell'energia, ma soprattutto introduce il vero anello mancante: la clausola di supremazia. Per trasformare in un normale regionalismo rafforzato un disordinato federalismo all'italiana. Per consentire allo Stato centrale di soccorrere in ogni «situazione di necessità»; con l'obiettivo di garantire l'«Unità nazionale» (un concetto che i diktat lombardi avevano trasformato in un vero e proprio tabù) o di affrontare meglio le crisi economiche. Riaffidando così al «centro» alcune prerogative che sembravano inutilmente frantumate tra le venti Regioni.

Certo, una spinta formidabile l'hanno data gli ultimi scandali. Dalla Lombardia al Lazio, dall'Emilia Romagna alla Calabria, gli sperperi sono il frutto del malcostume e dell'assenza di cultura della legalità di alcune forze politiche. Ma anche di un malinteso senso di autonomia contabile.

L'operazione del governo, però, è appesantita da un unico, gigantesco interrogativo: questo Parlamento è in grado di approvare in soli quattro mesi una riforma costituzionale di questo tipo? I tempi sono strettissimi, la legislatura finirà di fatto a gennaio. E non tutti i gruppi parlamentari della «strana maggioranza», ossia il Pdl, vorranno imbarcarsi nell'avventura del buon senso.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

Stretta sul federalismo per ridurre gli sprechi

Ddl costituzionale: torna a Roma il controllo di infrastrutture ed energia

ANTONELLA RAMPINO
ROMA

Prima dell'incontro del governo con Regioni ed enti locali sul patto di stabilità, Mario Monti è salito, con il ministro Grilli, al Quirinale. Al presidente è stato illustrato quel provvedimento, e insieme anche disegno di legge costituzionale sul federalismo. Non una novità, visto che la prima volta che Napolitano e il ministro Patroni-Griffi ne avevano parlato risale addirittura ad aprile, e che da allora molti incontri sono seguiti. Si tratta di un cambiamento radicale della forma federalista, che riporta le autonomie regionalistiche nel rispetto dei patti di stabilità economica, riducendo i contenziosi con la Corte costituzionale, e mettendo sotto ulteriore ferreo controllo la spesa - spesso iperbolica e ingiustificata. Si rafforza infatti non solo l'unità giuridica ma anche quella «economica» della Repubblica, ripristi-

nando la preminenza dello Stato. Il quale si riprende la competenza esclusiva in materia di rapporti internazionali e comunitari, la disciplina giuridica del lavoro nelle pubbliche amministrazioni regionali, le regole di funzionamento degli enti comunali, provinciali e delle città metropolitane, ogni decisione su porti, aeroporti, produzione e distribuzione di energia, turismo. Le Regioni potranno legiferare, ma «nel rispetto della potestà dello Stato». Si dà rango costituzionale alla Conferenza Stato-Regioni, ma in un modo che ne limita la potestà di ricorso alla Consulta. E si riducono alcuni dei privilegi che in materia la Sicilia aveva sin dal 1948. In pratica, senza possibilità di appello, le Regioni dovranno rispettare la stabilità dei conti pubblici, e non potranno opporsi a quelle infrastrutture che lo Stato centrale riterrà necessarie. Porti, aeroporti, strade, rigassificatori o inceneritori che siano. E

le Regioni dovranno anche chiudere le spesso fastose sedi di «rappresentanza all'estero», di cui quasi tutte dispongono tra Bruxelles e New York. Ma è dal primo punto della bozza di riforma che si capisce che lo scopo è anche un altro, è il rafforzamento del controllo sui costi, e non solo su quelli della politica: la Corte dei Conti avrà il controllo anche preventivo di legittimità delle spese, e parteciperà successivamente alla verifica sulla gestione finanziaria.

Un disegno di legge che, approvato in consiglio dei ministri, si conta di poter varare in Parlamento entro la fine della legislatura. «Per una legge costituzionale bastano tre mesi e un giorno», è la parola d'ordine - piuttosto ambiziosa - dell'esecutivo. A disposizione, ce ne sono quattro. Possibile un qualche via libera almeno dalla «strana maggioranza», perché la bozza è già stata fatta circolare nelle commissioni Affari

costituzionali.

Non è il progetto iniziale che Patroni Griffi aveva accarezzato, l'Italia divisa in cinque o sei macro-regioni, e il cui studio di fattibilità era stato affidato a Enrico Bondi proprio per calcolare i risparmi sui conti pubblici: si è preferito accantonarlo per le ovvie resistenze - politiche e campanilistiche - che avrebbe dovuto affrontare. E si è scelta un'altra via. Con la quale si manderebbe in soffitta l'ubriacatura federalista imposta da Bossi e Berlusconi, e che è stata foriera di tanti inimmaginabili sprechi e scandali. Ma si supererebbe anche definitivamente il famoso Titolo V, la riforma federalista che il centrosinistra varò con una manciata di voti di maggioranza, dopo averlo messo all'ordine del giorno in Senato nell'ultima settimana di legislatura del 2001, e proprio allo scopo di accattivarsi i leghisti alla vigilia del voto. Facendo sparire e impedendo il varo di un'altra legge. Quella sul conflitto d'interesse.

GOVERNO

MODIFICA DEL TITOLO V

ENZO TRIPICOLI

Il Titolo V della Costituzione (Parte seconda) regola i rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali. I Comuni, le Province, le Regioni e le Città metropolitane sono definiti «enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni», anche se lo Stato ha legislazione esclusiva in alcune materie. Il Titolo V è stato oggetto di due revisioni costituzionali: quella del 1999 ha modificato l'organizzazione e la forma di governo delle Regioni; quella del 2001 (approvata da un referendum costituzionale dopo che in Parlamento non era stato raggiunto il quorum) è invece intervenuta sulle competenze legislative, regolamentari ed amministrative degli enti minori.

1

Il controllo della Corte dei Conti sugli atti del governo viene esteso alle Regioni e ai loro bilanci.

2

Diventano di competenza esclusiva dello Stato il controllo di porti, aeroporti ed energia

3

Il turismo diventa materia di legislazione concorrente, in linea con la giurisprudenza.

4

Lo Stato disciplinerà le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane.

5

La Conferenza Stato-Regioni assumerà rango costituzionale.

**La Corte dei Conti dovrà vigilare sulle Regioni
Corsa contro il tempo
per l'approvazione**

LE MISURE

Tornano di competenza statale coordinamento finanziario, grandi reti di trasporto e navigazione, scuola ed energia

L'ARTICOLO

117

È la norma della Costituzione su cui si concentra il maggior numero di cambiamenti

IL CONFRONTO

Dopo l'incontro al Quirinale Patroni Griffi precisa: né controriforma né golpe, solo un tagliando

Corsa contro il tempo per il nuovo Titolo V

Il Ddl costituzionale varato dal governo - Dietrofront su Corte dei conti e Conferenza Stato-Regioni

ROMA

Neanche il tempo di vedere la luce e per il nuovo Titolo V è già corsa contro il tempo. Nella notte tra martedì e mercoledì il Consiglio dei ministri ha approvato il Ddl costituzionale che riporta sotto la competenza statale energia, trasporti e infrastrutture e rafforza il ruolo di «preminenza» del livello centrale. Dietrofront invece sui poteri della Corte dei conti e sul rafforzamento della Conferenza Stato-Regioni.

La congiuntura in cui capita il provvedimento messo a punto dal titolare della Pubblica amministrazione, Filippo Patroni Griffi, non è delle più favorevoli. Un po' perché ogni riforma costituzionale necessita di un procedimento "aggravato" visto che l'articolo 138 richiede due deliberazioni, a distanza di tre mesi l'una

dall'altra, in entrambe le Camere; un po' perché la legislatura è agli sgoccioli e il quadro politico generale è piuttosto magmatico. Senza dimenticare le proteste inscenate dai governatori che anche ieri hanno criticato l'intervento «unilaterale» del Cdm e oggi dovrebbero essere ricevuti dal capo dello Stato, Giorgio Napolitano.

Il Governo ha ben presente tutti questi problemi tant'è che Patroni Griffi - che ieri pomeriggio è salito al Quirinale - è intervenuto per gettare acqua sul fuoco. Non «è una controriforma né un golpe, solo un tagliando fatto con cura per far funzionare meglio la macchina», ha dichiarato il titolare

di Palazzo Vidoni. E anche per questo l'Esecutivo non ha ancora deciso da quale ramo del Parlamento partire. In pole position ci

sarebbe però Palazzo Madama visto che Montecitorio si troverà già ad affrontare l'ingolfamento prodotto dall'abbinata legge di stabilità-decreto su enti locali in dissesto e costi della politica.

Interrogati dal Sole 24 Ore sulle reali possibilità che il Ddl vada in porto prima di fine legislatura i presidenti delle due commissioni Affari costituzionali hanno preferito non sbilanciarsi. Per il socialista Carlo Vizzini (Senato) portarlo al traguardo in tempo «non è impossibile ma molto difficile»: «Tecnicamente ce la possiamo fare - ha sottolineato - umanamente no». Simile le affermazioni del pidellino Donato Bruno (Camera): «Onestamente è un'ipotesi molto difficile però dobbiamo provarci perché l'accordo politico almeno tra i partiti

che sostengono Monti c'è».

Passando al merito il testo è ancora in una fase di assestamento. Alcune parti sono stabilizzate, come il transito di alcune materie (coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, grandi reti di trasporto e di navigazione, disciplina dell'istruzione, commercio con l'estero, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia) dalla competenza concorrente a quella esclusiva statale e l'attribuzione al "centro" di un livello di «preminenza»; altre sono in continuo divenire. Rispetto all'articolato anticipato ieri su questo giornale sarebbero state cancellate l'estensione ai bilanci regionali dei poteri di controllo della Corte dei conti e la costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni.

Eu. B.

© RIPRODUZIONE RISERVATA

IN SINTESI

COMPETENZE STATALI

Nel nuovo articolo 117 la competenza legislativa esclusiva torna allo Stato in queste materie: armonizzazione dei bilanci, istruzione, porti, aeroporti e grandi reti di trasporto, comunicazioni e «produzione, trasporto e distribuzione dell'energia»

RUOLO DELLO STATO

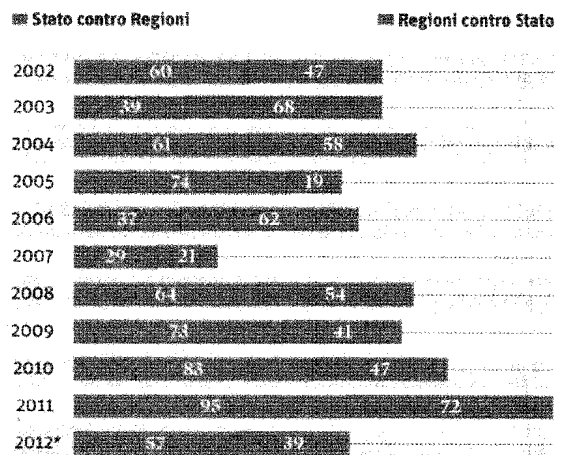
Nell'articolo 117 viene introdotta una clausola di preminenza/salvaguardia che affida allo Stato, a prescindere dalla ripartizione delle competenze legislative con le Regioni, il compito di garante dei «diritti costituzionali e dell'unità della Repubblica»

L'ITER PARLAMENTARE

L'ipotesi più gettonata è cominciare dal Senato per evitare l'ingolfamento della Camera dove ci saranno già stabilità e Dl enti locali

Il conflitto tra Stato e Regioni

Numero di ricorsi alla Corte costituzionale



*Dati parziali

Lex ministro leghista sulla malagestione degli enti locali: bastava attuare la devolution fiscale

Federalismo, troppa confusione

Calderoli: un errore le competenze condivise tra stato e regioni

DI ALESSANDRA RICCIARDI

Qualcosa che non va c'è, anche se non giustifica che il governo cancelli il federalismo. Perché i casi di malagestione con la devolution non c'entrano nulla. Anzi, «se fosse stato attuato il fisco federale non avremmo avuto il malaffare negli enti locali», ragiona Roberto Calderoli, senatore leghista ed ex ministro delle riforme che dell'attuazione del federalismo aveva fatto la sua bandiera. E però un po' di manutenzione al Titolo V andava fatta, concede Calderoli: «Il pasticcio sono le materie concorrenti».

Domanda. Le cronache raccontano che gli enti locali hanno utilizzato il federalismo per far aumentare i costi della gestione pubblica e per dare prebende a pochi. È proprio finita per la devolution?

Risposta. Questo

non c'entra nulla con il federalismo. Anzi, con il federalismo fiscale non sarebbe successo perché ci sarebbe stata la responsabilizzazione degli amministratori locali. La legge c'era, andava solo applicata.

D. Perché il federalismo fiscale allora non è in vigore?

R. Era tutto pronto, ma questo è uno strano paese, in cui si fanno le leggi e poi non si attuano.

D. Ora il governo è pronto a ingranare la retromarcia e a riscrivere il titolo V.

R. Già, ma è un errore.

D. Ci sono materie importanti per la concorrenza del paese su cui non vi è certezza in merito a chi decide cosa. Lei cosa avrebbe fatto?

R. Andava fatta pulizia. Io sono sempre stato contrario alle materie concorrenti, sono

un pasticcio. Ci devono essere materie su cui deve legiferare lo stato e altre su cui devono decidere le regioni, altrimenti non si fa che alimentare il contenzioso e alla fine l'immobilismo. Sono le ambiguità che fanno male e che andavano eliminate.

D. È quello che il governo dice di voler fare con la riforma del titolo V.

R. Ma lo vuole fare nel senso peggiore, smantellando il federalismo e statalizzando tutto.

D. La scuola è materia concorrente, lei cosa avrebbe fatto?

R. Non ho dubbi, tutta materia esclusiva delle regioni.

D. E sull'energia?

R. L'energia interseca aspetti diversi, dalla produzione al trasporto alla distribuzione, per cui le regolazioni dovevano essere diverse.

D. Si aspettava che un governo che è etichettato di centrodestra volesse smontare il federalismo?

R. Ma che dice! Monti non è per niente uno di destra.

—©Riproduzione riservata— ■

11 ottobre 2012

Napolitano incontra le Regioni: riforma del Titolo V prima parziale risposta. Stop all'abuso di denaro pubblico

La riforma del Titolo V della Costituzione è «una prima parziale risposta su cui spetterà al Parlamento pronunciarsi». Dopo il via libera del Consiglio dei ministri al provvedimento che fa rientrare nel campo della legislazione esclusiva dello Stato alcune materie che erano precedentemente considerate di legislazione concorrente (dal coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario alla distribuzione nazionale dell'energia), il presidente della Repubblica Giorgio Napolitano ha incontrato una rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. Ai Governatori ha detto: occorre stroncare l'intollerabile abuso di denaro pubblico, serve una riforma.

Il Capo dello Stato: serve chiarimento con le Regioni

Napolitano - si legge in una nota emessa al termine del faccia a faccia - ha «condiviso con i Presidenti delle Regioni l'esigenza di un ampio sforzo di chiarificazione di fronte all'emergere, nel dibattito pubblico, di interpretazioni unilaterali e sommarie - con accenti liquidatori nei confronti dell'attività e del ruolo delle Regioni - dei maggiori problemi oggi all'attenzione del governo e del Parlamento. Si tratta - continua la comunicazione del Quirinale - di problemi di riequilibrio della finanza pubblica e di adeguamento degli assetti istituzionali, problemi che hanno formato oggetto anche delle recenti decisioni del Consiglio dei Ministri e che investono l'insieme delle istituzioni rappresentative e delle amministrazioni pubbliche».

Riforme, la legislatura rischia di concludersi senza intese

«Purtroppo - ha sottolineato Napolitano, parlando delle riforme istituzionali - anche la presente legislatura rischia di chiudersi senza che si sia giunti a intese risolutive (fatta eccezione per la importante riformulazione dell'art. 81), pur costantemente sollecitate dal Presidente della Repubblica fin dall'inizio del suo mandato».

11 ottobre 2012

Redazione Online | Tutti i servizi | I più cercati | Pubblicità

P.I. 00777910159 - © Copyright Il Sole 24 Ore - Tutti i diritti riservati

partners **l'Economista**

[Costituzionale](#) 15 ottobre 2012, 11:27

Riforma del Titolo V: si torna al passato

La proposta del Governo mina in profondità il sistema delle autonomie, contraddicendo nella sostanza il principio fondamentale di riconoscimento e tutela sancito dall'art. 5 della Costituzione

Ecco la puntuale, a fine legislatura, la proposta di riforma del titolo V della Costituzione.

licenziata a tarda notte, sull'onda emotiva degli scandali che ogni giorno arricchiscono la cronaca e che appaiono inarrestabili, tanto da farla apparire come una norma d'emergenza, la proposta del Governo mina in profondità il sistema delle autonomie, addirittura contraddicendo nella sostanza il principio fondamentale di riconoscimento e tutela sancito dall'art. 5 della Costituzione.

La proposta del Governo interviene a undici anni di distanza dalla precedente revisione attuata con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 dopo un lungo iter normativo: il Senato, con deliberazione adottata l'8 Marzo 2001, ha approvato la Legge Costituzionale n. 3/2001 con una maggioranza inferiore a quella richiesta (maggioranza qualificata dei due terzi dei membri delle Camere) e per questo tale legge è stata sottoposta a referendum confermativo il 7 ottobre 2001, il quale si è concluso con esito favorevole all'approvazione della legge (il 64% dei votanti si è espresso per il sì pari a 10.433.574 cittadini) che è poi entrata in vigore il mese successivo.

Le dichiarazioni del Governo giustificano e minimizzano la portata contro-riformatrice della proposta.

Il Presidente del Consiglio Monti: *"Il nostro governo si è dedicato al compito di prendere misure per accrescere la competitività dell'Italia e rimuovere alcuni impedimenti strutturali, ma abbiamo riscontrato che un ostacolo tra i molti risiede in alcuni particolarità istituzionali, in particolare alcuni aspetti del Titolo V della Costituzione"*.

Il comunicato ufficiale del Governo: *"L'intervento si è reso necessario viste le criticità emerse nel corso di questi anni; tuttavia, dato il breve spazio di legislatura ancora a disposizione, l'obiettivo è quello di apportare modifiche quantitativamente limitate, ma significative dal punto di vista della regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni"*.

Il Ministro per la Pubblica Amministrazione, che si propone come artefice del disegno riformatore: *"Vorrei che i Presidenti delle Regioni riflettessero sul testo del disegno di legge costituzionale che sarà inviato alla Conferenza delle Regioni quando sarà presentato in Parlamento. Si renderanno conto che non si tratta di una contro-riforma e tantomeno di un golpe. Si tratta invece di colmare lacune e correggere criticità della riforma del 2001 un decennio dopo; un tagliando fatto con cura per far funzionare meglio la macchina. E' un tassello del riordino del territorio, dopo il nuovo assetto delle Province, fatto senza cedere a spinte demagogiche ma per riorganizzare lo Stato sul territorio"*.

Non v'è dubbio che la riforma del 2001, soprattutto nell'individuazione delle materie di competenza statale o regionale, necessitasse di una rivisitazione. Il crescente conflitto dinanzi alla Corte Costituzionale lo testimonia.

E' condivisibile ritenere che debbano spettare allo Stato le decisioni su grandi reti di trasporto e di navigazione, commercio con l'estero, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia nonché in via esclusiva i rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Ciò che non può essere condivisa è l'impostazione di fondo che ispira la riforma: il principio di supremazia dello Stato su tutte le materie, a prescindere dalla competenza legislativa.

Integrare il primo comma dell'art. 117: *"La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali"* con la precisazione: *"Il legislatore statale adotta gli atti necessari ad assicurare la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica"* significa legittimare un intervento illimitato dello Stato in ogni ambito.

Il richiamo alla tutela dell'unità giuridica della Repubblica, intesa in senso estensivo, giustificerebbe ogni intervento statale.

Prevedere una "clausola di supremazia" significa mettere nero su bianco un principio inaccettabile, già applicato nei fatti dalla Consulta ad esempio nei casi di coordinamento della finanza pubblica e del settore tributario: quello per cui alla fine, prevalgono le scelte dello Stato in ogni materia.

Come scrive Alessandro Candido in *"La contro-riforma del Titolo V"* sul Blog Diritti regionali *"La proposta di modifica dell'art. 116 Cost., mutando la formula del nuovo testo dell'art. 119 come risultante dalla legge costituzionale 1/2012, in vigore dal 2014, rende esplicito il principio in base al quale anche le Regioni a Statuto speciale hanno l'obbligo di rispettare l'equilibrio di bilancio e il patto di stabilità."*

La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, disporrebbe che *"nelle materie di legislazione concorrente le Regioni esercitano la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato, alla quale spetta disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale"*.

Inoltre, l'art. 127, comma 1, nella proposta di riformulazione, ammetterebbe la possibilità di impugnazione governativa anche in seguito all' *"utile decorso del termine fissato ai sensi dell'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 117"*.

A ben vedere, la norma replica – sia pure con un limite temporale diverso – quanto già si disponeva nell'art. 10, co. 2 della nota legge Scelba (l. n. 62 del 1953), ove si prevedeva che, una volta che lo Stato avesse stabilito i principi fondamentali delle materie all'interno di apposite leggi-quadro (art. 9), i Consigli regionali avrebbero dovuto *"portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni"* (pena, in quel caso, l'abrogazione delle norme regionali contrastanti con i mutati principi).

Riprendendo il comunicato ufficiale del Governo, l'intervento si è reso necessario viste le criticità emerse nel corso di questi anni; tuttavia, dato il breve spazio di legislatura ancora a disposizione, l'obiettivo è quello di apportare modifiche quantitativamente limitate, ma significative dal punto di vista della regolamentazione dei rapporti fra lo Stato e le Regioni.

L'intervento riformatore si incentra anzitutto sul principio dell'unità giuridica ed economica della Repubblica come valore fondamentale dell'ordinamento, prevedendo che la sua garanzia, assieme a quella dei diritti costituzionali, costituisce compito primario della legge dello Stato, anche a prescindere dal riparto delle materie fra legge statale e legge regionale. E' la cosiddetta clausola di supremazia presente in gran parte degli ordinamenti federali.

Si tende, inoltre, ad impostare il rapporto fra leggi statali e leggi regionali secondo una logica di complementarietà e di non conflittualità; per questo sono previste alcune innovazioni particolarmente incisive. Si inseriscono nel campo della legislazione esclusiva dello Stato alcune materie che erano precedentemente considerate della legislazione concorrente: il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la disciplina dell'istruzione, il commercio con l'estero, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia.

Inoltre nella competenza statale rientrano anche materie sino ad ora non specificamente individuate nella Costituzione e che sono state oggetto, in questi anni, di vistose innovazioni costituzionali. Si tratta di materie suscettibili di un'autonoma configurazione e riferibili alla competenza esclusiva dello Stato: la disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche e la disciplina generale degli enti locali. La materia del turismo è stata altresì trasferita dalla competenza esclusiva delle regioni alla competenza concorrente dello Stato e potrà quindi introdurre una sua disciplina.

Si attribuisce alla legge statale un ruolo più duttile ed ampio nell'area della legislazione concorrente, prevedendo che spetta alla legge dello Stato non più di stabilire i problematici "principi fondamentali", bensì di porre la disciplina funzionale a garantire l'unità giuridica ed economica della Repubblica. Si dispongono, poi, confini meno rigidi fra potestà regolamentare del Governo e potestà regolamentare delle regioni, prevedendo in modo semplice che lo Stato e le regioni possono emanare regolamenti per l'attuazione delle proprie leggi.

La proposta del Governo presenta varie criticità per tempi, modalità e contenuti.

Si inserisce, infatti, nel pieno della polemica e della legittima indignazione dell'opinione pubblica, scossa dalle ripetute notizie di scandali e ruberie che investono le Regioni.

Sull'onda emotiva del momento, si vorrebbe intervenire radicalmente sull'assetto costituzionale dello Stato, con un ritorno al centralismo senza precedenti.

Non è accettabile che si proceda a modifiche costituzionali per dare risposte alle contingenze del momento.

La corruzione e il malcostume provengono dagli uomini che indegamente hanno usato le Istituzioni a loro vantaggio personale; si combattono con gli strumenti propri di uno Stato democratico: la prevenzione e la repressione; non certo con la soppressione delle autonomie.

Non è il fallimento delle autonomie, ma di una parte di coloro che hanno avuto il mandato di rappresentarle.

Si fatica a capire come faccia realisticamente un governo, per quanto di elevato profilo, a concepire e scrivere una riforma così importante in meno di una settimana, che dovrebbe essere approvata in doppia lettura in poco meno di sei mesi.

Una riforma che ci riporta indietro, cancella di fatto decentramento e autonomia, ponendosi in contraddizione con le norme in fase di attuazione del cosiddetto federalismo fiscale.

Una riforma di tale portata delle Regioni, presentata in questo momento e in queste condizioni temporali, unitamente al decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, emanato d'urgenza su sollecitazione della stessa Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, con il documento del 27 Settembre 2012, per incidere pesantemente sui costi della politica regionale per rafforzare il sistema dei controlli, significa di fatto costringere il Parlamento a votare qualunque cosa, senza alcun serio dibattito, pena l'assunzione di responsabilità del fallimento del tentativo di riforma, che oggi equivarrebbe ad una chiamata di correttezza col malaffare regionale.

Il precedente di pochi mesi fa, con l'approvazione della Legge Costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che ha introdotto il principio del pareggio di bilancio nella Costituzione, nel silenzio della stampa e senza alcun dibattito e coinvolgimento dell'opinione pubblica, dovrebbe allarmare.

Già con la riforma costituzionale già approvata è stata fortemente rafforzata la centralità dello Stato nel sistema di finanza pubblica riducendo l'ambito di autonomia delle Regioni e degli Enti Locali, come già illustrato in un precedente intervento.

Il rafforzamento della centralità dello Stato si è già attuato con tale riforma sotto molteplici profili:

- 1) l' "armonizzazione dei bilanci pubblici" diventa materia di potestà esclusiva dello Stato e non più di competenza concorrente con le Regioni come oggi previsto;
- 2) il principio del concorso delle Regioni e degli Enti Locali all'adempimento dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea diventa principio costituzionale;
- 3) il principio dell' "equilibrio" valido per i conti pubblici dello Stato viene esteso anche ai bilanci di Regioni, Province e Comuni;
- 4) il ricorso all'indebitamento per le spese di investimento può essere operato da parte degli enti locali "con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli Enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio".

Lo Stato, pertanto, non avrà più dal 2014 la propria competenza in materia limitata ai soli principi fondamentali, ma sarà estesa anche alla normativa di dettaglio.

Eserciterà quindi una competenza di grado più elevato rispetto a quella del "coordinamento della finanza pubblica", cui lo Stato oggi ha fatto riferimento ai sensi dell'art. 119, secondo comma, per legittimare i vincoli, spesso stringenti all'autonomia finanziaria delle Autonomie territoriali.

Non sarà più facilmente possibile per le Regioni ricorrere alla Corte Costituzionale per vedere tutelata la propria autonomia finanziaria rispetto alle disposizioni anche di dettaglio previste dalle norme statali.

In più, come conseguenza del riconoscimento costituzionale come potestà esclusiva dello Stato e non più come competenza concorrente, si avrà l'attribuzione contestuale allo Stato della potestà regolamentare in materia, in forza del comma sesto del medesimo articolo 117 e il conseguente venir meno della competenza regolamentare delle Regioni.

Con la riforma del titolo V proposta dal Governo con il disegno di legge approvato il 9 ottobre si sancisce pienamente e definitivamente la supremazia dello Stato.

Bisognerebbe riaffermare con forza la centralità del Parlamento ed in generale delle assemblee elettive.

È ora di chiedersi, infatti – come sottolinea in un suo intervento Giacomo Canale, consigliere della Corte Costituzionale –, se uno dei reali fattori di criticità della cosiddetta Seconda Repubblica non sia stato proprio la compressione degli spazi politici delle assemblee elettive a vantaggio del Governo, con la produzione legislativa di fatto lasciata alla decretazione d'urgenza del Governo, aggravata dalla costante e ripetuta proposizione della questione di fiducia per evitare o limitare l'introduzione di emendamenti parlamentari in fase di conversione in legge dei decreti.

Assicurare la governabilità non può significare un Governo che decide, con Camere che ratificano.

Né questo modello può giustificarsi con l'emergenza economica o con la questione morale.

Allora, è bene che il Parlamento non deleghi al Governo anche il compito di riscrivere la Costituzione, né dovrebbe consentirsi all'esecutivo di intervenire con decreto legge su questioni coperte da riserve di statuto o comunque di legge regionale.

Non si risponde all'indignazione dell'opinione pubblica con la contro-riforma del sistema regionale e con il ritorno al centralismo.

L'indignazione deriva dal malcostume politico, a qualunque livello si riscontri, non dalle autonomie.

Ecco perché bisogna assolutamente distinguere i necessari interventi di razionalizzazione della spesa pubblica relativa al funzionamento degli organi istituzionali di qualsiasi livello territoriale, e in particolare quella relativa al sistema dei rimborsi ai gruppi parlamentari e ai gruppi consiliari regionali, dalla configurazione dell'assetto territoriale della Repubblica, fattore di democratizzazione e partecipazione, come testimonia il fatto che l'adozione di forme di stato regionali e/o federali è stato un dato comune di tutti gli ordinamenti europei occidentali che sono usciti da esperienze totalitarie e autoritarie.

Se non si opera questa netta distinzione il rischio è altissimo.

Per questo continuiamo a ribadire che proprio in questa fase in cui si registra la evidente difficoltà della politica a svolgere il suo ruolo di interpretare e tradurre in azioni amministrative e di governo i bisogni della gente, occorre ripartire dai territori e dalle amministrazioni locali, quali sedi storiche e naturali di esercizio della democrazia partecipata, evitando il ritorno al centralismo statale.

<http://www.leggioggi.it/2012/10/15/riforma-del-titolo-v-si-torna-al-passato/>

L'INTERVENTO

Regioni, urgente una riforma seria

di **VINCENZO LIPPOLIS**

LE REGIONI sono entrate nell'occhio del ciclone, squassate da una serie di scandali intollerabili. Per farvi fronte il governo ha adottato un decreto legge volto a ridurre i costi della politica regionale e a stroncare gli abusi di denaro pubblico e di malcostume. Non si è fermato qui, perché ha colto l'occasione per mettere a punto e presentare dopo qualche giorno al Senato anche un disegno di legge costituzionale di revisione dell'autonomia regionale: una riforma della riforma del Titolo V, approvata nel 2001 con il risultato di alimentare l'ondata di pseudofederalismo che ha condizionato la vita politica del nostro Paese e provocato guasti nel tessuto istituzionale.

Se il primo intervento era stato sollecitato dagli stessi rappresentanti delle Regioni, il secondo ha sollevato il sospetto dei cosiddetti governatori ricevuti dal presidente della Repubblica. Si vuole approfittare della sequela di episodi di malgoverno per soffocare l'autonomia regionale e tornare a un assetto centralista? Pare proprio di no. Il cuore del progetto governativo è in due interventi: la revisione del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione e la previ-

sione della «clausola di supremazia» o di «salvaguardia», presente in tutti gli assetti federali o regionali, vale a dire la possibilità per lo Stato di agire anche in deroga alla divisione di competenze per la tutela di valori unitari.

Da tempo vi è una concordanza di opinioni sul fatto che l'attuale Titolo V, attribuendo alle Regioni materie che presuppongono una disciplina unitaria da parte dello stato, ha creato un sistema sbilanciato nei rapporti tra centro e periferia. Da tempo è stato prospettata una modifica su questi punti e la stessa legge di revisione dell'intera seconda parte della costituzione approvata dal centrodestra nel 2005 andava nel senso di quel riequilibrio che propone oggi il governo. Era la parte valida di uno sconclusionato progetto che fu bocciato nel referendum del 2006.

Il disegno di legge governativo attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato materie prima di competenza concorrente delle Regioni come l'energia, la comunicazione, le grandi reti di trasporto, i porti marittimi e gli aeroporti di interesse nazionale e internazionale, che richiedono strategie unitarie per lo sviluppo del nostro Paese. Riporta alla competenza esclusiva il coordina-

mento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché l'armonizzazione dei bilanci pubblici, un intervento che appare necessario per ridare ordine alla spesa pubblica. Attribuisce allo stato materie finora non specificamente individuate in Costituzione di cui è però necessario chiarire la titolarità della competenza, come le norme generali sul procedimento amministrativo, la disciplina del lavoro pubblico, i principi generali dell'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane. Sottrae alle Regioni le competenze in materia di rapporti internazionali e con l'Unione Europea, ridando al Paese una voce unitaria verso l'esterno.

Infine, l'intera distinzione di competenze legislative è sottoposta al vincolo della clausola di chiusura in base alla quale le leggi dello Stato assicurano la garanzia dei diritti costituzionali e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. In definitiva, il disegno di legge tende a realizzare una razionalizzazione necessaria per superare quello spezzettamento delle competenze che, come nel caso della politica dell'energia, ha costituito un elemento di intralcio per un equilibrato sviluppo economico del Paese.

Né vale obiettare che una

revisione dell'istituto regionale dovrebbe avere caratteri di maggiore organicità, non eludendo, ad esempio, il problema dell'istituzione di un organo di forte raccordo tra Stato e Regioni, idoneo a individuare preventive soluzioni concordate e ad evitare un successivo contenzioso davanti alla Corte costituzionale. Questo tema coinvolge quello del significato e della funzione della seconda camera nella nostra architettura istituzionale. Inserirlo nel disegno di legge avrebbe significato destinarlo con certezza su un binario morto.

La circostanza che la proposta governativa abbia i caratteri dell'essenzialità e si limiti ad intervenire su aspetti di comprovata sofferenza dei rapporti tra stato e regioni sui quali ha dovuto pronunciarsi a più riprese la Corte costituzionale, non elimina però il problema della realizzabilità. Il tempo che ci divide dalla presumibile fine della legislatura appare molto stretto per l'approvazione di una legge costituzionale. Ciò però, lungi dal rendere imprudente, come è stato detto, l'iniziativa governativa rende responsabili i gruppi parlamentari della sua sorte. Essa costituisce, comunque, una maniera concreta di iniziare ad affrontare il problema della riforma del Titolo V della costituzione.