

# Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed il ruolo della Corte costituzionale

di Antonio D'Atena

SOMMARIO: 1. Il modello kelseniano e la natura delle norme sulla competenza. – 2. Il contenzioso costituzionale e la “convenzionalità sommersa” nei rapporti tra Stato e Regioni. – 3. L’atteggiamento del giudice: tra deferenza e creatività. – 4. Una supplenza “non richiesta e non gradita”. – 5. La riforma costituzionale Renzi-Boschi come fattore deflattivo del contenzioso?

## 1. Il modello kelseniano e la natura delle norme sulla competenza

Con riferimento alla disciplina del contenzioso costituzionale tra Stato e Regioni, il modello accolto in Italia affonda le sue radici nella Costituzione austriaca del 1920 e nel pensiero di Hans Kelsen, da cui essa è stata ispirata<sup>1</sup>. Un modello, il quale, nel momento in cui ha fatto storicamente la sua apparizione, ha rappresentato una radicale svolta rispetto all’impostazione gerarchica del federalismo europeo, condensata nella formula accolta dall’art. 13 Cost. di Weimar: “il diritto dell’Impero rompe (proprio così: “rompe” [*bricht*]) il diritto del *Land*”<sup>2</sup>.

Si tratta di un principio, il quale, almeno in parte, sopravvive nel federalismo più antico del nostro continente – il federalismo svizzero – in cui le leggi federali, a differenza delle leggi cantonali, sono sottratte al sindacato del Tribunale Federale<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> KELSEN, *Verfassungs- und Verwaltungsgerichtsbarkeit im Dienste des Bundesstaates, nach der neuen oesterreichischen Bundesverfassung vom 1. Oktober 1920*, in *Zeit. für Schweiz. Recht*, 1923, 191 ss.; ID., *La garantie juridictionnelle de la Constitution (la justice constitutionnelle)*, in *Rev.dr.publ.*, 1928, la cui traduzione italiana può leggersi in ID. *La giustizia costituzionale*, a cura di Geraci, con premessa di La Pergola, Milano 1981

<sup>2</sup> La formula – com’è noto – è ripresa dall’art. 31 della Legge fondamentale tedesca, con una minima (ed ovvia) variazione lessicale: la sostituzione della parola *Reich* (Impero) con la parola *Bund* (Federazione). Tale formula, tuttavia, non viene più intesa in senso letterale, poiché da essa ormai si deduce che il diritto federale non prevalga su quello del *Land* sempre e comunque, ma solo se conforme al riparto costituzionale delle competenze.

<sup>3</sup> Cfr. AUER, MALINVERNI, HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, II ed., vol. I, Berne 2006, 653 ss (con interessantissime indicazioni in ordine alle tecniche elaborate dalla giurisprudenza per attenuare la drasticità del principio).

Le ragioni che hanno presieduto alla riforma kelseniana erano trasparentemente garantistiche. Infatti, per effetto dell'innovazione da essa introdotta, le relazioni centro-periferia sono state calate nel calco dello Stato di diritto, i cui capisaldi sono costituiti dal principio di legalità e dalla tutela giurisdizionale.

Nella specie, la legalità è rappresentata dalla disciplina costituzionale del riparto delle competenze, mentre la tutela giurisdizionale è affidata ad una Corte costituzionale, la quale, detenendo il monopolio del sindacato della conformità degli atti legislativi alla Costituzione, incarna il modello del sindacato accentrato di costituzionalità, che si è venuto a contrapporre al modello nord-americano del sindacato diffuso<sup>4</sup>.

Come ho cercato di mettere in luce in altra sede<sup>5</sup>, questa impostazione è, in qualche misura, riduttiva.

Perché?

Per la natura delle norme sul riparto delle competenze. Le quali, essendo frequentemente norme a maglie piuttosto larghe, non si prestano sempre ad un trattamento strettamente sillogistico: a fungere, cioè, da premessa maggiore di un sillogismo giudiziario.

## **2. Il contenzioso costituzionale e la “convenzionalità sommersa” nei rapporti tra Stato e Regioni.**

Ciò ha due fondamentali conseguenze.

---

<sup>4</sup> Sulla contrapposizione tra i due modelli, imprescindibile CAPPELLETTI, *Il controllo giudiziario di costituzionalità delle leggi nel diritto comparato*, Milano 1968.

<sup>5</sup> *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale nell'esperienza della Rivista "Giurisprudenza costituzionale" per il cinquantesimo anniversario*, Milano 2006, nonché in AA.VV., *Giurisprudenza costituzionale ed evoluzione dell'ordinamento italiano* (Atti dei Convegni Lincei, 235), Roma 2007, ed in D'ATENA, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino 2007, 134 ss.

La prima – per dirla con Leopoldo Elia – è che la giustizia costituzionale diventa il catalizzatore della “convenzionalità sommersa” nei rapporti tra lo Stato e le Regioni<sup>6</sup>.

Attorno ad essa, infatti, ruota la gestione cooperativa del riparto delle competenze tra i due livelli territoriali di governo<sup>7</sup>.

Ciò è, anzitutto, confermato da una prima constatazione. Ci si riferisce alla valenza che assume (e non può non assumere) la proposizione del ricorso. Altro è, infatti, che la legge sia impugnata dal soggetto titolare della competenza di cui si assume la lesione, altro è, invece, che questo non avvenga<sup>8</sup>.

Nel secondo caso, pur non potendosi ritenere che si determini sempre e necessariamente un effetto di consolidamento normativo – secondo quanto assumeva una giurisprudenza molto antica della Corte costituzionale<sup>9</sup> –, non può negarsi che la mancata reazione da parte del soggetto titolare della competenza lesa assuma un incontestabile valore sintomatico. Come conferma il fatto che, nei giudizi in via incidentale, sia estremamente raro che le norme sul riparto delle competenze fungano da parametro.

Ma non è tutto. Poiché aggiustamenti transattivi tra le parti sono possibili anche successivamente all’avvio del procedimento di controllo.

Prima della riforma, aggiustamenti di questo tipo potevano realizzarsi anche nella fase che precedeva il giudizio su ricorso statale: la fase introdotta

---

<sup>6</sup> ELIA, in *L'accordo nella cooperazione tra Stato e Regioni* (n. 2 dei *Commenti* della rivista *Problemi di amministrazione pubblica*), 1986.

<sup>7</sup> Sulla definizione in via contenziosa del riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni: D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur. cost.*, 1972, 2011 ss. (nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991, 305 ss.); ID., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974, 62 ss.

<sup>8</sup> Su questo profilo, v. spec.: BARTOLE, *Considerazioni sulla giurisprudenza della Corte costituzionale e sull'interesse a ricorrere nei giudizi in via di azione*, in *Giur. cost.*, 1965, 1692 ss., 1696, 1697 ss, spec. 1700.

<sup>9</sup> Sulla quale, v. diffusamente D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 67 ss., nt. 112.

dal rinvio governativo della legge approvata dal Consiglio regionale<sup>10</sup>. L'ulteriore corso del procedimento – e, in particolare, la proposizione del ricorso alla Corte costituzionale – poteva infatti mancare, per effetto del raggiungimento di un punto d'intesa tra lo Stato e la Regione, che si manifestava per fatti concludenti. Poteva, in particolare, accadere: o che la Regione, rinunciando alla propria formulazione legislativa originaria, ottemperasse ai rilievi dello Stato, o che lo Stato, dopo avere rinvio una legge alla Regione, preso atto del fatto politico nuovo rappresentato dalla riapprovazione della stessa a maggioranza assoluta da parte del Consiglio regionale, decidesse di non impugnarla.

Oggi, per effetto della riforma dell'art. 127 Cost. – che ha privato il controllo statale del carattere preventivo che originariamente lo caratterizzava –, questi aggiustamenti sono possibili solo a giudizio instaurato. Come confermano le, non infrequenti, istanze di rinvio presentate in vista di un accordo tra le parti, seguite da rinuncia accettata dalla controparte, e le dichiarazioni di cessazione della materia del contendere in presenza di leggi

---

<sup>10</sup> Sulle valenze collaborative del procedimento di controllo alla stregua del vecchio art. 127 Cost.: GABRIELE, *Questioni in tema di procedimento legislativo regionale*, in *Foro amm.*, 1977; FALCON, *Contestazione e contrattazione di legittimità: aspetti di prassi e spunti ricostruttivi per l'applicazione dell'art. 127 Cost.*, in *Giur. cost.*, 1980; ONIDA, *Caratteri del procedimento di controllo sulle leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1972; CAPOTOSTI, *Questioni in tema di rinvio ed impugnativa delle leggi regionali*, in *Foro amm.*, 1973; GIZZI, *I caratteri del controllo governativo sulle leggi regionali*, in AA.VV., *Le Regioni: politica o amministrazione?*, Milano 1973; ID., *Aspetti organizzativi e funzionali del controllo sulle leggi regionali*, in *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Problemi e prospettive* (Atti del Seminario di Bologna, 26 settembre 1979), Milano 1982; VILLONE, *I "principi fondamentali" nei rinvii governativi e nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *L'autonomia regionale nel rapporto con il Parlamento e il Governo* (Atti del Seminario organizzato dai consigli regionali, Roma, 16-18 novembre 1982), in *Bollettino di legislazione e documentazione regionale*, 1983, n. 5, suppl.; AZZARITI G., *Il controllo preventivo di legittimità delle leggi regionali nel diritto costituzionale e nella sua attuazione pratica*, in *Giur. cost.*, 1982; BARTOLE, *Il controllo sulle leggi regionali: per un ripristino dell'art. 127*, in *Le Regioni*, 1986; ROSSI, *La legge controllata. Contributo allo studio del procedimento di controllo preventivo delle leggi regionali*, Trento 1993; GIANFRANCESCO, *Il controllo governativo sulle leggi regionali. Profili procedurali*, Milano 1994; ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità in via principale*, in ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino 1999.

che modificano la legge impugnata (ove questa non abbia prodotto, *medio tempore*, effetti)<sup>11</sup>.

### 3. L'atteggiamento del giudice: tra deferenza e creatività.

La seconda conseguenza dell'apertura delle norme sul riparto delle competenze è rappresentata dal largo margine di apprezzamento a disposizione della giurisdizione. Il quale può produrre esiti diversi.

Può, infatti, dar luogo, o ad un atteggiamento di deferenza del giudice nei confronti del decisore politico centrale, oppure ad una giurisprudenza creativa, non appiattita sulle posizioni del legislatore statale.

Nell'esperienza della Corte italiana si riscontrano esempi di entrambi gli atteggiamenti.

Il primo atteggiamento – quello della deferenza – era dominante nella stagione del primo regionalismo.

La chiave di cui faceva più largamente uso la giurisprudenza costituzionale era quella dell'interesse nazionale<sup>12</sup>. La Corte, infatti, giustificava frequentemente invasioni statali delle competenze delle Regioni, adducendo la sussistenza di interessi infrazionabili, i quali, proprio perché tali, avrebbero richiesto una disciplina unitaria che soltanto il legislatore centrale sarebbe stato in grado di dettare. Non di rado, inoltre, tali interessi venivano identificati in modo tautologico: deducendosene, cioè, la sussistenza

---

<sup>11</sup> Sul punto, con interessanti considerazioni critiche: GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte, la crisi*, in VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. I, Milano 2013, 108 ss., spec. 111 ss. *Adde*: GIANFRANCESCO, *Il giudizio in via principale oggi: prevenire è meglio che reprimere. Sì, ma come?*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*. Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, il 19 novembre 2010, Milano 2011, 3 ss. Per un esauriente censimento del fenomeno della "contrattazione" tra Stato e Regioni e degli strumenti processuali di cui si vale: COLASANTE, *La giurisprudenza costituzionale 2006-2010*, in VICECONTE, COLASANTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, vol. II, Milano 2013, 24 ss., 57 ss.

<sup>12</sup> La letteratura sul punto è sterminata. In questa sede ci si può limitare a ricordare: BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova 1967, *passim*, e BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 139 ss.

proprio dalle leggi adottate in loro nome ed impugnate dalla Regione<sup>13</sup>. In questo modo – come si vede – l’atto invasivo diveniva paradossalmente la migliore prova della sua legittimità.

Dopo la riforma del titolo V vanno distinte due fasi.

In una prima fase, la Corte è intervenuta con notevole creatività, emancipandosi dalla sudditanza rispetto alle decisioni del legislatore centrale e rivelandosi il maggiore fattore di attuazione – ripeto: di *attuazione*<sup>14</sup> – della nuova disciplina costituzionale. Se non vi fosse stata la Corte, il titolo V sarebbe restato in una condizione di sospensione per tempi ancora più lunghi di quanto non sia avvenuto<sup>15</sup>.

Un significativo esempio del ruolo attivo svolto dalla Corte costituzionale è costituito dal governo della competenza concorrente: una competenza problematica, perché tutta giocata sull’incerto confine che corre tra le prescrizioni di principio e le norme di dettaglio.

Ebbene, mentre nella giurisprudenza precedente l’annullamento di disposizioni legislative statali per esorbitanza dal limite dei principi era eccezionale ed interveniva soltanto in casi-limite<sup>16</sup>, nella stagione successiva

---

<sup>13</sup> D’ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell’autonomia ordinaria)*, cit., 320 ss.

<sup>14</sup> Per la relativa nozione, è sufficiente richiamare le, ormai classiche, riflessioni di AMATO, *Disposizioni di attuazione*, in *Encicl. Dir.*, XIII, Milano 1964.

<sup>15</sup> Fondamentale, in proposito, il ruolo della sent. n. 282/2002, sulla quale, per questo aspetto, sia consentito il rinvio a D’ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur.cost.*, 2002, nonché in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano 2005, 53 ss.

<sup>16</sup> Un caso, peraltro, particolarmente significativo, è costituito dalla sent. n. 177/1988, avente ad oggetto una legge statale contenente norme sulla gestione in via provvisoria di farmacie rurali. In essa si legge quanto segue: “Non si può certo rinvenire nelle disposizioni oggetto della presente questione la natura di norme espressive di scelte politico-legislative fondamentali o, quantomeno, di criteri o di modalità generali tali da costituire un saldo punto di riferimento in grado di orientare l’esercizio del potere legislativo regionale. Al contrario, qui si è in presenza di una disciplina che ha il carattere della temporaneità e una natura sostanzialmente provvedimentale, in quanto appare diretta a sanare una situazione particolarissima che il legislatore nazionale, nel suo discrezionale apprezzamento, ha considerato di dover risolvere. Neppure sotto il profilo strutturale può riconoscersi alle disposizioni impugnate la natura di norme di principio, poiché in ipotesi si tratta di statuizioni al più basso grado di astrattezza, che, per il loro carattere di estremo dettaglio,

alla riforma costituzionale del 2001, sono frequenti le decisioni con le quali la Corte dichiara l'illegittimità di prescrizioni legislative statali, facendo leva sulla circostanza che esse non presentino il carattere di statuizioni di principio, ma quello di norme di mero dettaglio<sup>17</sup>. Nella giurisprudenza costituzionale, inoltre, non manca il tentativo di elaborare criteri generali, i quali riecheggiano stilemi appartenenti al diritto dell'Unione europea, con riferimento alle direttive. Si pensi, ad esempio, all'affermazione secondo cui alla normativa di principio spetterebbe la fissazione di criteri ed obiettivi, mentre alla disciplina di dettaglio competerebbe la messa a punto degli strumenti per la loro realizzazione<sup>18</sup>.

È, peraltro, il caso di segnalare che l'aderenza della Corte a questo modello non è sempre granitica, non mancando casi in cui essa, per stabilire il

---

non solo sono insuscettibili di sviluppi o di svolgimenti ulteriori, ma richiedono, ai fini della loro concreta applicazione, soltanto un'attività di materiale esecuzione”.

<sup>17</sup> Per rendersi conto dell'incisività del sindacato da essa effettuato, sono sufficienti pochi esempi: *a*) Corte cost., sent. n. 156/2010 (“La disposizione impugnata [...] non detta principi, ma prevede modalità di pagamento delle spese dettate sia sotto il profilo organizzativo, sia sotto l'aspetto procedurale. Essa trasforma il tesoriere in ordinatore del pagamento, modifica la sequenza delle fasi del procedimento di spesa e inserisce in questa un atto dell'amministrazione creditrice: regola, quindi, in modo esaustivo l'intera procedura, determinando sia obiettivi, sia strumenti, senza lasciare alcuna scelta alla Regione. Ne discende la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost.”); *b*) Corte cost., sent. n. 207/2010 (“il comma 5-*bis* dell'art. 71 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, il quale dispone che le visite fiscali sul personale dipendente delle pubbliche amministrazioni rientrano tra i compiti istituzionali del servizio sanitario nazionale e che i relativi oneri sono a carico delle aziende sanitarie, non è ascrivibile ad alcun titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, trattandosi di normativa di dettaglio in materia di «tutela della salute», si pone in contrasto con l'art. 117, terzo comma, Cost.”); *c*) Corte cost., sent. n. 278/2010 (“l'intervento del legislatore statale presenta carattere di norma di dettaglio, in quanto ha ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti. Se, come più volte chiarito da questa Corte, alla normativa di principio spetta di prescrivere criteri e obiettivi, mentre alla normativa di dettaglio è riservata l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere tali obiettivi (*ex plurimis*: sentenze n. 16 del 2010, n. 340 del 2009 e n. 401 del 2007), l'art. 3, comma 9, introduce una disciplina che si risolve in una normativa dettagliata e specifica che non lascia alcuno spazio al legislatore regionale. Essa, pertanto, oltrepassa i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. spettano al legislatore statale in materia di governo del territorio”); *d*) Corte cost., sent. n. 147/2012 (“L'aggregazione negli istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di 1.000 alunni, conduce al risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all'interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; ma, in tal modo, essa si risolve in un intervento di dettaglio, da parte dello Stato, in una sfera che, viceversa, deve rimanere affidata alla competenza regionale”).

<sup>18</sup> Ad es.: Corte cost., sentt. nn. 401/2007, 340/2009, 16/2010.

discrimine, non si affida al grado di specificazione delle prescrizioni, ma a criteri assiologici più opinabili. Un esempio in questo senso è offerto dalla sent. n. 275/2012, la quale, dopo aver constatato il carattere dettagliato della disciplina autorizzativa statale in materia di energie rinnovabili, ne deduce il carattere di principio dalla sua *centralità*. “La complessità delle procedure configurate dal legislatore statale – vi si legge – costituisce un dato formale non decisivo ai fini della qualificazione delle norme in esame, se si considera che tali procedure e la loro applicazione sull’intero territorio nazionale rivestono un ruolo centrale ai fini della concreta attuazione della nuova politica energetica”<sup>19</sup>.

Un altro filone giurisprudenziale nel quale si evidenzia particolarmente il ruolo creativo della giurisprudenza costituzionale successivamente alla riforma del tit. V Cost. è costituito dalle decisioni che hanno valorizzato gli elementi dinamici del sistema, scongiurando i possibili, devastanti, effetti del collegamento sistematico tra una clausola residuale enunciata con imprudente drasticità (la quale – come noto – sottrae alle Regioni le sole materie attribuite “espressamente” allo Stato<sup>20</sup>) ed un’elencazione delle competenze tutt’altro che perspicua.

Mi riferisco alla lettura procedimentale del principio di sussidiarietà (ed all’attrazione in sussidiarietà della legislazione)<sup>21</sup>, alla raffinata elaborazione in materia di competenze finalistiche (o trasversali) – cui si deve la conclusione che tali competenze non precludano alle Regioni il perseguimento dei fini che le definiscono, essendo rivolte, non già a riservare allo Stato l’intera disciplina, ma a demandargli la fissazione di *standard* minimi derogabili *in melius* da parte del legislatore regionale<sup>22</sup> –, alle

---

<sup>19</sup> Corte cost., sent. n. 275/2012, n. 4.3. della parte in diritto della motivazione.

<sup>20</sup> Sulla portata dell’avverbio: D’ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino 2013, 141 s.

<sup>21</sup> ... a far data dalla sent. n. 203/2003.

<sup>22</sup> Così, ad es.: a) con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), Corte cost., sentt. nn. 432/2005, 399/2006, 4 e 172/2013; b) in materia di tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, Corte

sentenze sugli oggetti ad imputazione multipla<sup>23</sup>, a quelle che fanno uso del principio di leale collaborazione, mediante il coinvolgimento delle Conferenze<sup>24</sup>.

Deve, peraltro, segnalarsi che, nell'atteggiamento della Corte, si registra uno spartiacque, fondamentale e concomitante con l'inizio della crisi economico-finanziaria della fine del decennio scorso, dalla quale il nostro Paese è stato investito con particolare durezza.

Il cambiamento di registro si avverte soprattutto con riferimento alla competenza statale sul coordinamento della finanza pubblica, che, costruita dal legislatore costituzionale come competenza concorrente, si è trasformata in una competenza finalistica, la quale consente allo Stato ogni tipo di intervento<sup>25</sup>.

Uno dei segni della svolta è costituito dall'abbandono di criteri oggettivi per distinguere le enunciazioni di principio dalle norme di dettaglio. Nella giurisprudenza sul coordinamento della finanza pubblica si legge – ad esempio – che il principio fondamentale non è tale per suoi caratteri intrinseci, poiché “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

---

cost., sentt. nn. 234/2010, 93 e 103/2013; c) con riguardo alla tutela della concorrenza, Corte cost., sent. n. 307/2009. Va, peraltro, segnalato che talora, eccezionalmente, la Corte assume l'assoluta inderogabilità della disciplina statale adottata nell'esercizio delle competenze finalistiche. È il caso del *ticket* fisso sanitario, uguale sull'intero territorio nazionale (Corte cost., sent. n. 203/2008).

<sup>23</sup> Per l'uso del criterio della prevalenza: Corte cost., sentt. nn. 370/2003, 181/2006, 52/2010, 183/2012, 118/2013. Per l'applicazione del principio di leale collaborazione: Corte cost., sentt. nn. 401/2007, 33 e 330/2011, 187/2012, 230/2013.

<sup>24</sup> In questa linea, ad esempio, gran parte delle sentenze elencate nella parte finale della nota precedente.

<sup>25</sup> Per questa valutazione: D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano 2014, 70 s. Sottolinea la natura “onnivora” che il coordinamento della finanza pubblica è venuto progressivamente assumendo: GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, cit., 130 ss. Per una sintesi: DI FOLCO, *Coordinamento della finanza pubblica*, in MARINI, MORANA, GUZZETTA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli 2015, 161 ss.

va compiuto e della peculiarità della materia”<sup>26</sup>. In certi casi, inoltre, la Corte arriva ad ammettere che disposizioni incontestabilmente di dettaglio assurgano, per la loro importanza, al rango di principi fondamentali. Esemplari, al riguardo, le decisioni sulla spesa per il personale pubblico: una spesa, che, “per la sua importanza strategica ai fini dell’attuazione del patto di stabilità interna (data la sua rilevante entità), costituisce non già una minuta voce di dettaglio, ma un importante aggregato della spesa di parte corrente, con la conseguenza che le disposizioni relative al suo contenimento assurgono a principio fondamentale della legislazione statale”<sup>27</sup>.

Va infine segnalato che talora il coordinamento della finanza non viene invocato direttamente, ma gioca sullo sfondo, fungendo da catalizzatore. Il riferimento è alla discussa sentenza sul numero dei consiglieri e degli assessori regionali<sup>28</sup>, la quale fa espresso riferimento a due parametri costituzionali: gli articoli 48 e 51, che declinano il principio di eguaglianza con riferimento all’elettorato attivo ed a quello passivo, ma trova la propria maggiore fonte d’ispirazione nel coordinamento della finanza pubblica<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Corte cost., sentt. nn. 16/2010, 23/2014.

<sup>27</sup> Corte cost., sentt. nn. 169/2007, 69/2011, 148/2012.

<sup>28</sup> Corte cost., sent. n. 198/2012, sulla quale sono pertinentissimi i rilievi critici di MANGIAMELI, *La composizione dei Consigli regionali nelle mani del Governo*, in *Giur. cost.*, 2012.

<sup>29</sup> Significativi, in particolare, i seguenti passi, che si leggono nel n. 6.1. della parte in diritto della motivazione: “La Costituzione detta norme che riguardano il rapporto elettori-eletti per i consiglieri e le modalità dell’accesso ai pubblici uffici per gli assessori. Vengono in rilievo, per il diritto di elettorato attivo, l’art. 48 Cost., e, per il diritto di elettorato passivo e l’accesso agli uffici pubblici, l’art. 51 Cost. Il primo dispone che «il voto (...) è eguale», il secondo che «tutti i cittadini (...) possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza». Entrambe le norme sono espressione del più generale principio di eguaglianza, del quale rappresentano una specificazione (sentenze n. 166 del 1972 e n. 96 del 1968). La disposizione censurata, fissando un rapporto tra il numero degli abitanti e quello dei consiglieri, e quindi tra elettori ed eletti (nonché tra abitanti, consiglieri e assessori), mira a garantire proprio il principio in base al quale tutti i cittadini hanno il diritto di essere egualmente rappresentati. In assenza di criteri posti dal legislatore statale, che regolino la composizione degli organi regionali, può verificarsi – come avviene attualmente in alcune Regioni, sia nell’ambito dei Consigli che delle Giunte regionali – una marcata diseguaglianza nel rapporto elettori-eletti (e in quello elettori-assessori): i seggi (nel Consiglio e nella Giunta) sono ragguagliati in misura differente alla popolazione e, quindi, il valore del voto degli elettori (e quello di scelta degli assessori) risulta diversamente ponderato da Regione a Regione. [...] La disposizione censurata, quindi, non viola gli artt. 117, 122 e 123 Cost., in quanto, *nel quadro della finalità generale del contenimento della spesa pubblica* (corsivo

Nonostante questa giurisprudenza, tuttavia, sembra incontestabile che, nella stagione del secondo regionalismo, la Corte non si sia meccanicamente appiattita sulle posizioni del legislatore statale, ma abbia interpretato il suo ruolo con maggiore creatività di quanto non fosse accaduto in passato.

#### **4. Una supplenza “non richiesta e non gradita”.**

Detto tutto questo, va sottolineato che, sin dall’inizio, essa ha avvertito il peso di questo sovraccarico di responsabilità nella gestione del riparto delle competenze.

Eloquenti, al riguardo, le ammissioni fatte – a distanza di più di dieci anni l’una dall’altra – da due Presidenti dell’organo.

La prima è del Presidente Gustavo Zagrebelsky e risale ad una conferenza stampa del 2 aprile 2004, nel corso della quale Zagrebelsky dichiarava quanto segue: “La Corte costituzionale indubbiamente è stata chiamata ad una funzione di supplenza non richiesta e non gradita, per la quale oltretutto non dispone di strumenti necessari, perché non è un organo legislativo e la transizione dal vecchio al nuovo sistema di ordinamento di poteri pubblici nel nostro paese ha bisogno di normative di attuazione, che non spetta ad essa porre”<sup>30</sup>.

La seconda citazione è tratta dalla *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2014*, letta dal Presidente Alessandro Criscuolo il 12 marzo 2015. In quell’occasione, infatti, il Presidente della Corte, dopo aver dato atto dell’attenuata conflittualità tra Stato e Regioni, e dopo avere ricondotto il fenomeno ad “oltre un decennio di decisioni con cui la Corte ha individuato, di volta in volta, i limiti delle rispettive competenze legislative ed amministrative”, concludeva con queste parole: “Tale dato, tuttavia, non fa

---

extratestuale), stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati”.

<sup>30</sup> Il testo della conferenza stampa può leggersi in [http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina\\_392.do](http://www.cortecostituzionale.it/ActionPagina_392.do).

venir meno l'auspicio di una riforma del detto titolo V ispirata a canoni di semplificazione e di chiarezza”<sup>31</sup>.

## **5. La riforma costituzionale Renzi-Boschi come fattore deflattivo del contenzioso?**

Nel momento in cui è in corso di approvazione una riforma costituzionale che trova nella semplificazione del riparto delle competenze tra Stato e Regioni uno dei suoi obiettivi dichiarati <sup>32</sup>, c'è da chiedersi se la sua eventuale entrata in vigore produrrebbe la riduzione del contenzioso costituzionale tra i due livelli territoriali di governo.

Per alcuni aspetti, alla domanda può darsi una risposta positiva.

Mi riferisco anzitutto alla eliminazione della competenza concorrente.

È, infatti, vero che la competenza concorrente non ha prodotto, in questi anni, un grandissimo contenzioso<sup>33</sup>. Ed è altrettanto vero – come abbiamo visto – che la Corte è riuscita a governare il riparto verticale in termini fondamentalmente soddisfacenti. Non è però contestabile che la sua eliminazione produrrebbe un effetto deflattivo, poiché dispenserebbe il giudice della costituzionalità dalla ricerca, nei singoli casi di specie, del confine tra principio di dettaglio, un confine evanescente e, in qualche misura, opinabile. D'altra parte, è significativo, che, sia pure con riferimento ad un blocco di materie molto minore, la riforma costituzionale tedesca del 2006 abbia eliminato l'omologo di questa competenza: la *Rahmengesetzgebung*<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi\\_presidente/R2015\\_Crisciuolo.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/interventi_presidente/R2015_Crisciuolo.pdf), p. 2.

<sup>32</sup> La *Relazione* illustrativa del d.d.l.cost. AS 1429, 26, introducendo la nuova disciplina del riparto delle competenze legislative, parla espressamente di “scelte di razionalizzazione e semplificazione del sistema”.

<sup>33</sup> L'osservazione è corrente. Ad es.: LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, 2/2014, p. 11; GIANFRANCESCO, *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSiRFA.CNR, Studi e interventi*, nn. 3 ss.

<sup>34</sup> Tra gli obiettivi perseguiti mediante l'eliminazione della *Rahmengesetzgebung* va verosimilmente annoverato anche quello di accrescere la trasparenza democratica dei processi di decisione, in funzione della precisa individuazione della responsabilità politica e della sua concreta

Un altro elemento che, a mio avviso, può contribuire a semplificare il quadro è costituito dalla riallocazione di talune materie<sup>35</sup>, anche correggendo qualche errore grossolano della riforma del 2001. Basti, ad esempio, pensare che, finalmente, in base alla nuova disciplina, l'energia *nazionale* non sarebbe più oggetto di competenza concorrente, ma di competenza esclusiva dello Stato. Infatti, quale fosse, per una materia connotata dall'aggettivo "nazionale", il senso di una disciplina affidata ad un *corpus* di principi statali ed a 20 distinte discipline regionali, resta un mistero<sup>36</sup>. Lo scrivente, in altra sede, aveva azzardato l'ipotesi che si trattasse di un errore di videoscrittura<sup>37</sup>. Comunque sia, è certo che, riportando la voce, com'era originariamente<sup>38</sup>, nell'elenco dedicato alla legislazione esclusiva dello Stato, i difficili problemi con cui oggi la Corte è chiamata a confrontarsi non avrebbero più ragione di porsi<sup>39</sup>.

---

sanzionabilità ad opera del corpo elettorale. Per un cenno: LUTHER, *La riforma del federalismo in Germania all'esame del Parlamento italiano*, in D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano 2008, 136.

<sup>35</sup> Per indicazioni, v. D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 2/2015., 12.

<sup>36</sup> L'incongruenza della collocazione è stata immediatamente segnalata da DE SIERVO, *Intervento*, in BERTI, DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, n. 20 dei *Quaderni del Centro di ricerca "Vittorio Bachelet"*, Milano 2001, 77.

<sup>37</sup> D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, 1/2003 (nonché in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang*, cit., 119 s.).

<sup>38</sup> Ci si riferisce ai due progetti licenziati dalla Commissione bicamerale D'Alema. In entrambi, infatti, la materia denominata "produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia" figurava nell'elenco delle voci relative alla legislazione esclusiva dello Stato (art. 59, comma 1, lett. c) del progetto licenziato dalla Commissione bicamerale il 30 giugno 1997 e art. 58, comma 1, lett. u) del progetto licenziato dalla Commissione bicamerale il 4 novembre del 1997). Il mutamento del titolo competenziale risale al d.d.l. cost. comunemente denominato "Bozza Amato" (A.C. 5830, presentato il 18 marzo 1999), art. 5, con riferimento all'art. 117, comma 3, che, peraltro, assegnava la materia ad un tipo di competenza non mantenuto dal testo della riforma, alla cui stregua, allo Stato sarebbe spettata la posizione, non già dei "principi fondamentali", ma delle "norme generali". Il passaggio della materia alla competenza concorrente costruita sulla coppia principio-dettaglio risale al testo unificato della Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati presentato alla Presidenza l'11 novembre 1999 (art. 5, con riferimento all'art. 117, comma 3).

<sup>39</sup> Per analoghe ragioni, un giudizio positivo può esprimersi anche per lo spostamento nell'elenco di cui all'art. 117, comma 2, della materia denominata "grandi reti di trasporto e di navigazione", anche se la sovrabbondanza delle qualificazioni (ci si riferisce all'aggiunta del predicato "di interesse nazionale"), si traduce in una complicazione che si sarebbe potuta evitare (v., infatti:

Anche lo spostamento del coordinamento della finanza pubblica dalla competenza concorrente alla competenza esclusiva dello Stato darebbe una maggiore copertura agli orientamenti che – come si è visto – si sono venuti consolidando nella giurisprudenza della costituzionale, riducendo drasticamente un contenzioso che trae alimento proprio dalla previsione che, in questo ambito, lo Stato debba limitarsi alla fissazione di *principi fondamentali*.

Ma la riforma non è solo questo.

Essa, infatti, non si esaurisce in ablazioni ed in riallocazioni, ma opera delle scelte che segnano un cambio di paradigma. Mi riferisco all'uso di tecniche nuove, le quali non potranno non impegnare il giudice della costituzionalità.

In proposito, il primo aspetto da sottolineare è che tali tecniche danno vita a forme di concorrenza tra la legislazione dello Stato e la legislazione regionale diverse da quella attuale.

Si pensi, in primo luogo e soprattutto, al tipo di competenza evocato dalle disposizioni che riservano allo Stato, anziché i “principi fondamentali”, le “disposizioni generali e comuni” in ordine agli oggetti da esse contemplati<sup>40</sup>.

---

D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, cit., 13). Un altro esempio di complicazione aggiunta dalla riforma è costituito dalla modificazione letterale grazie alla quale la voce oggi denominata “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” viene privata dell'attuale connotazione teleologica. Il che – a stretto rigore, come sembra, peraltro, voluto dagli artefici della riforma (*Relazione*, p. 21) – dovrebbe comportare l'irragionevole inibizione di interventi pro-ambientali delle Regioni (ancora D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, cit., 12).

<sup>40</sup> Si tratta delle “*disposizioni generali e comuni sull'istruzione*”, (che sostituiscono le “*norme generali sull'istruzione*” già contemplate dall'art. 117, comma 2, lett. *n* [sulle quali: PETRILLO, C., *Diritto all'istruzione e competenze regionali. In materia di istruzione e formazione professionale*, Roma, 2004, 123 ss.]), delle *disposizioni generali e comuni sull'ordinamento scolastico* (art. 117, comma 2, lett. *n*), di quelle per la tutela della salute, per le politiche sociali e per la sicurezza alimentare (art. 117, comma 2, lett. *m*), di quelle sull'istruzione e formazione professionale (lett. *o*), sulle attività culturali e sul turismo (lett. *s*), sul governo del territorio (lett. *u*). Tale tecnica di riparto ha immediatamente attirato l'interesse della dottrina. V., infatti: RUGGERI, *Note minime a prima lettura del disegno Renzi di riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8/2014, 16; FERRARA, A., *Osservazioni a prima lettura sul ddl costituzionale Renzi-Boschi*, *ibidem*, 5; BIN,

Tanti sono gli interrogativi che questo nuovo titolo competenziale suscita, a cominciare dal significato da annettere ai due aggettivi usati per qualificarlo ed al rapporto tra essi (sono espressivi di due contenuti distinti o costituiscono una semplice endiadi? inoltre, nel primo caso, le disposizioni adottabili dallo Stato devono essere necessariamente generali e comuni, o possono essere *solo* generali o *solo* comuni?). Tralasciando, in questa sede, ogni approfondimento sul punto, può rilevarsi che, mediante questo nuovo titolo competenziale, gli artefici della riforma intendono verosimilmente ridurre i limiti che incontra oggi lo Stato con riferimento all'attuale competenza concorrente. Poiché è incontestabile che, nonostante la rilevata indeterminatezza del confine tra le disposizioni di principio e le norme di dettaglio, le prime – a stretto rigore – non dovrebbero presentare carattere autoapplicativo, mentre questa limitazione non dovrebbe valere (o, almeno, potrebbe non dover valere) per disposizioni “generali e comuni”<sup>41</sup>.

---

*Coerenze ed incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Forumcostituzionale.it*. (22 aprile 2014); GIANFRANCESCO, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 11 ss.; ID., *La “scomparsa” della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in *ISSiRFA.CNR, Studi e interventi*.

<sup>41</sup> Diverso sarebbe, ovviamente, il discorso, se, dandosi all'aggettivo una valenza *sostanziale*, si ritenesse che le disposizioni “generali” non siano cosa diversa dai principi fondamentali. Non è ovviamente possibile, in questa sede, affrontare una questione così complessa, la quale evoca anche il rapporto con l'altro predicato usato dalla Costituzione (“comuni”). Che, peraltro, le disposizioni *generali* possano avere anche contenuto dettagliato, sembra ammesso dalla Corte costituzionale. Significativa, in proposito, una decisione del 2005, che si è confrontata con la distinzione tra le “norme generali” in materia di istruzione, di cui all'art. 117, comma, 2, lett. n), ed i “principi fondamentali” sulla medesima materia, di cui all'art. 117, comma 3. Si tratta della sent. n. 279 di quell'anno, nella quale si legge: “La questione da risolvere in via logicamente preliminare [...] riguarda proprio la individuazione delle norme generali e la loro distinzione non solo dalle altre norme, di competenza delle regioni, ma anche dai principi fondamentali di cui all'art. 117, comma terzo, della Costituzione. Ora, ove si consideri che il problema si intreccia e si identifica con quello di competenza, è evidente come il criterio di soluzione cui far capo vada individuato guardando, al di là del dato testuale, di problematico significato, alla *ratio* della previsione costituzionale che ha attribuito le norme generali alla competenza esclusiva dello Stato. E, sotto quest'ultimo aspetto, può dirsi che 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”.

Non sono tuttavia questi i soli problemi che la nuova disciplina porrebbe sul tappeto. È, infatti, sostenibile che la competenza concorrente da essa contemplata si differenzi dalla competenza concorrente attuale per un aspetto centrale. Mi riferisco al fatto che, mentre i principi formulati dalla legge cornice possono essere sostituiti dai principi non scritti – il che significa che un *plafond* di principi si rinviene sempre nell’ordinamento –, le disposizioni generali e comuni dovrebbero – a stretto rigore – considerarsi infungibili, richiedendo necessariamente l’espressa formulazione da parte del legislatore. E, quindi, configurando un limite *eventuale* per gli organi legislativi delle Regioni, in tanto sussistente, in quanto il legislatore dello Stato faccia uso della competenza così conferitagli dalla Costituzione. Ciò dovrebbe avere come conseguenza che, nei campi assoggettati a tale titolo competenziale, la Regione possa trovarsi a legiferare con il solo limite del rispetto della disciplina costituzionale.

Ebbene, anche in relazione a questo punto, è prevedibile uno sforzo di chiarificazione da parte del giudice delle leggi, il quale dovrà, ad esempio, domandarsi in che misura l’innovazione si ripercuota, per questo aspetto, sulle materie che, attualmente assoggettate alla competenza concorrente di cui all’art. 117, comma 3, la riforma demanda allo Stato limitatamente “disposizioni generali e comuni”, come la tutela della salute, l’istruzione ed il governo del territorio.

Considerazioni non molto dissimili potrebbero valere per la resurrezione dell’*interesse* costruito come il limite interno alla materia: una tecnica, che trovava qualche sporadica applicazione nella disciplina originaria (si pensi, ad esempio, alla materia denominata “lavori pubblici di interesse regionale” di cui alla versione dell’epoca dell’art. 117, comma 1, Cost.)<sup>42</sup> ed

---

<sup>42</sup> Per un’elencazione ed una classificazione tipologica, alla luce anche degli statuti regionali speciali, sia consentito il rinvio a D’ATENA, *Regione (in generale)*, in *Encicl. Dir.*, XXXIX, Milano 1988, 323 s. (nonché in ID., *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano 1991, 17 s.)

era stata abbandonata dalla riforma del 2001. Nella disciplina posta dal testo in commento, questa tecnica trova espressione nelle norme che qualificano l'oggetto della competenza mediante il riferimento all'interesse, variamente declinato: interesse nazionale<sup>43</sup> (talora considerato congiuntamente con l'interesse internazionale<sup>44</sup>), interesse regionale<sup>45</sup>.

Anche tale tecnica sembra riconducibile al paradigma della competenza concorrente (ancorché ad una competenza concorrente diversa da quella su riparto verticale). È, infatti, da ritenere che la dimensione dell'interesse non esista in natura, ma costituisca il frutto di una valutazione politica, la quale – con riferimento alle Regioni ad autonomia ordinaria<sup>46</sup> – non può non essere rimessa al legislatore centrale (chiamato, così, a fissare il confine tra le proprie competenze, qualificate dall'interesse nazionale, e quelle del legislatore regionale, qualificate dall'interesse regionale)<sup>47</sup>. Ciò significa che – a stretto rigore – la delimitazione del campo a disposizione del legislatore

---

<sup>43</sup> Art. 117, comma 2, lett. z): “infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione *di interesse nazionale* e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili *di interesse nazionale e internazionale*”. A questi casi possono assimilarsi quelli in cui non è menzionato espressamente l'*interesse*, ma si qualifica la materia con l'aggettivo “nazionale”: “produzione, trasporto e distribuzione *nazionali* dell'energia” (art. 117, comma , lett. v); sistema *nazionale* e coordinamento della protezione civile (art. 117, comma 2, lett. u).

<sup>44</sup> È il caso dei “porti e aeroporti civili *di interesse nazionale e internazionale*” menzionati alla nota precedente.

<sup>45</sup> Art. 117, comma 3: “spetta alle Regioni la potestà legislativa [...] in materia di disciplina, *per quanto di interesse regionale*, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica”.

<sup>46</sup> Per le Regioni ad autonomia speciale, è sostenibile che l'identificazione della dimensione dell'interesse possa essere effettuata dai decreti legislativi di attuazione degli statuti (D'ATENA, *Regione (in generale)*, cit., 18).

<sup>47</sup> Si tratta di una valutazione corrente nella riflessione sull'originaria disciplina costituzionale. Per tutti: MORTATI, *Competenza amministrativa delle Regioni e organizzazione degli uffici*, in *Giur. cost.*, 1957, 309; CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, 544 ss.; CUOCOLO, *Le leggi cornice nei rapporti fra Stato e Regioni*, Milano 1967, 377; TRIMARCHI BANFI, *Le disposizioni d'attuazione per gli statuti regionali speciali*, in *ISAP, Studi preliminari sulle leggi cornice per le Regioni*, Milano 1968, 291 ss.; BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze 1970, 166; BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 163; D'ATENA, *Il completamento dell'ordinamento regionale (Profili di costituzionalità del decreto n. 616 del 1977)*, in *Dir. soc.*, 1978, 426 (nonché in *ID.*, *Costituzione e Regioni*, cit., 339 s)..

locale dovrebbe sussistere solo se, ed in quanto, la legge statale proceda alla qualificazione.

Non si può, tuttavia, escludere che, nel silenzio del legislatore statale, la Corte possa sentirsi chiamata a procedere direttamente alla qualificazione ed a misurare l'interesse: ad esempio, verificando, se un porto od un intervento in materia di promozione di beni ambientali sia di interesse nazionale o regionale. Il che potrebbe aprire un nuovo, inedito, fronte di contenzioso.

E problemi non molto dissimili potrebbero porsi per i riferimenti che il testo fa alla *strategicità* (“programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica”<sup>48</sup>, “infrastrutture strategiche”<sup>49</sup>), la quale anche potrebbe chiamare in causa accertamenti tutt'altro che semplici da parte del giudice della costituzionalità.

Un altro possibile versante conflittuale potrebbe aprirsi per effetto della clausola (impropriamente qualificata) di supremazia<sup>50</sup>, di cui all'art. 117, comma 7. La quale, a differenza delle autentiche clausole di supremazia, che si limitano ad enunciare la prevalenza degli atti di un ente rispetto a quelli dell'altro ente (come: “il diritto federale rompe il diritto del *Land*”), indica i presupposti dell'intervento legislativo dello Stato, prevedendo che, “su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva *quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*”<sup>51</sup>.

Come si vede, essa è strutturalmente analoga alla clausola dettata dall'articolo 72, comma 2, della Legge fondamentale tedesca per la

---

<sup>48</sup> Art. 117, comma 2, lett. n).

<sup>49</sup> Art. 117, comma 2, lett. z).

<sup>50</sup> Per questa qualificazione, ad es., la cit. *Relazione* al d.d.l. cost. A.S. 1429, p. 22.

<sup>51</sup> Sul significato sistemico della riserva dell'iniziativa legislativa al Governo (da leggere in combinato disposto con la preesistente riserva al Governo dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.): BILANCIA P., *Rapport sur la réforme du titre V de la deuxième partie de la Constitution italienne*, in *Rivista AIC*, 2/2015, 6.

*konkurrierende Gesetzgebung*<sup>52</sup>. La quale, in alcune delle materie sottoposte a tale titolo competenziale, subordina l'intervento della Federazione (del *Bund*) alla realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o al mantenimento dell'unità giuridica od economica nell'interesse del complessivo ordinamento statale.

In presenza di una clausola analogamente costruita, qual è quella di cui al progetto italiano, la Corte sarà chiamata a verificarne la giustiziabilità: compito, di per sé, non agevole – come conferma la vicenda tedesca<sup>53</sup> – ma reso ancora più problematico dall'inclusione, tra i presupposti d'esercizio, della *tutela dell'interesse nazionale*, la quale chiama in causa apprezzamenti di natura eminentemente politica<sup>54</sup>.

Prima di chiudere, è il caso di accennare ai problemi, che, con riferimento alle tecniche usate dalla Corte per gestire alcuni dei profili di maggiore complessità del riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, è destinata a provocare l'istituzione di una Camera rappresentativa delle autonomie.

Tali problemi nascono dal fatto che alla Camera predetta la riforma non assegna le funzioni per le quali la Corte si rivolge attualmente alle Conferenze (come l'attrazione in sussidiarietà della legislazione, nella linea inaugurata dalla sent. 303/2003<sup>55</sup>; la disciplina degli oggetti ad imputazione multipla, laddove non si ravvisi l'esistenza di un titolo competenziale prevalente<sup>56</sup>,

---

<sup>52</sup> Analogamente: ANZON, *Il progetto di riforma del Governo Renzi*, cit., 10.

<sup>53</sup> Sulla quale, riepilogativamente: D'ATENA, *Luci ed ombre*, cit., 14 s.

<sup>54</sup> Così, ad es.: GIANFRANCESCO, *La "scomparsa" della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, cit., n. 7

<sup>55</sup> Su cui: D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003; ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, *ibidem*; MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, *ibidem*; GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, *ibidem*; CORPACI, *Attribuzione delle funzioni amministrative e titolarità della potestà legislativa di disciplina delle stesse*, in *Le Regioni*, 2004.

<sup>56</sup> Per esempi ed indicazioni di giurisprudenza: D'ATENA, *Diritto regionale*, II ed., Torino 2013, 160 ss.

l'individuazione dei LEA e dei LIVEAS: i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali di assistenza sociale<sup>57</sup>). Di qui la domanda se, a seguito dell'entrata in vigore della riforma, possano considerarsi ammissibili forme di cooperazione alternative a quelle mediate attraverso l'intervento del Senato riformato, nei limiti delle competenze ad esso assegnate. E se – più specificamente – la Corte possa seguitare far riferimento al circuito delle Conferenze, anche successivamente alla creazione dell'istanza parlamentare che esse erano state chiamate a surrogare<sup>58</sup>.

La questione è molto delicata, perché, se la risposta fosse negativa, il tasso di cooperazione esibito dal sistema crollerebbe drasticamente, rendendo difficilmente gestibili problemi complessi che solo un assetto cooperativo del riparto delle competenze consente di governare. D'altra parte, non è agevole sostenere che la Corte possa ovviare in via pretoria al problema, affidando al Senato riformato il ruolo cooperativo attualmente svolto dalle Conferenze: sia perché esso, a differenza di queste, non è una sede mista statale-regionale (nella quale possano raggiungersi accordi tra i due livelli territoriali di governo), sia, e soprattutto, perché è estremamente dubbio – quanto meno, dubbio – che, in via giurisprudenziale, possa prevedersi il coinvolgimento di un organo costituzionale su oggetti e con moduli procedimentali non previsti dalla disciplina per esso dettata dalla Costituzione.

Non è qui ovviamente il caso di andare oltre.

Quello che può, in conclusione, osservarsi è che, nel momento in cui il contenzioso si sta riducendo, grazie ad un'elaborazione pluriennale della giurisprudenza costituzionale, la nuova riforma rischia di aprire una nuova conflittualità. La quale non potrà non pesare sul giudice della costituzionalità.

---

<sup>57</sup> Corte cost., sentt. nn. 88 del 2003, 134/ 2006, 98 e 162/ 2007, 203/2008, 124 e 322/ 2009, 121 e 309/ 2010, 8 e 330/ 2011, 297/2012. Questa linea giurisprudenziale trova riscontro negli indirizzi del legislatore. Cfr, ad es., l'art. 13, comma 4, d.lgs. n. 68/2011, che, in una serie di materie, rimette la "ricognizione" dei LEP ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato "d'intesa con la Conferenza unificata".

<sup>58</sup> Sulla questione: D'ATENA, *Luci ed ombre della riforma Renzi-Boschi*, cit., 8 s.