



Università degli Studi di Cagliari

DOTTORATO DI RICERCA

In Scienze Giuridiche (*indirizzo pubblicistico*)

XXIX Ciclo

TITOLO TESI

**IL DIFFICILE BILANCIAMENTO TRA
ISTANZE UNIFICANTI E ISTANZE
AUTONOMISTICHE NEL RAPPORTO FRA
STATO E REGIONI**

Settore scientifico disciplinare di afferenza

IUS/08 – Diritto costituzionale

Presentata da: *Dott. Stefano Aru*

Coordinatore Dottorato: *Chiar.mo Prof. Cristiano Cicero*

Tutor: *Chiar.mo Prof. Andrea Deffenu*

Esame finale Anno Accademico 2015 – 2016

**IL DIFFICILE BILANCIAMENTO TRA
ISTANZE UNIFICANTI E ISTANZE
AUTONOMISTICHE NEL RAPPORTO FRA
STATO E REGIONI**

*Al mio maestro, il Prof. Andrea Deffenu,
con affetto e stima.*

Abstract

The research aims to explore the balance between unifying demands and autonomist ones in the State-Region relationship. More specifically, the first chapter describes the limits national interest had in the previous constitutional system. The second chapter deals with the national interest and unitary requests in the constitutional system currently in force. The third chapter examines the impacts of the «*Sewel convention*» on the distribution of legislative powers between *Westminster* and *Holyrood*. The fourth chapter explores the evolution of the «*chiamata in sussidiarietà*» in the constitutional case law (that is, the rule according to which the State can legislate over matters not falling within the scope of its legislative powers, on the grounds of the principle of subsidiarity, provided said “extraordinary” State law meets the requirements of proportionality and reasonableness and that appropriate consultation with the Region(s) concerned is provided for). The last chapter dwells on the analysis of the state supremacy clause established by Article 31 of the law amending the Italian Constitution, which was rejected as a result of the constitutional referendum of 4 December 2016. In conclusion, this thesis aims to highlight the difficulties of seeking a reasonable balance between unifying requests and autonomist ones. Indeed, the risk is, on the one hand, that the former prevail over the latter, and on the other hand and above all, that the instruments which in principle are aimed to protect the unifying requests become a means at the service of the Government.

INDICE SOMMARIO

Introduzione: alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche.....	8
--	---

PARTE PRIMA

L'INTERESSE NAZIONALE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ORIGINARIO E IN QUELLO VIGENTE

CAPITOLO 1

Il limite dell'interesse nazionale nel sistema costituzionale originario

1. La distribuzione della potestà legislativa nell'assetto costituzionale originario.....	13
2. I limiti speciali alla potestà legislativa esclusiva.....	16
3. I limiti speciali alla potestà concorrente e a quella integrativa-attuativa.....	23
4. I limiti generali di legittimità.....	26
5. I limiti generali di merito: l'interesse nazionale.....	34
6. La conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità: a) il ritaglio delle materie.....	38
7. <i>Segue:</i> b) la funzione di indirizzo e coordinamento.....	40
8. <i>Segue:</i> c) il potere sostitutivo statale.....	46
9. La sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 e gli argini a garanzia delle autonomie regionali.....	50
10. Il principio di leale collaborazione e il suo fondamento costituzionale.....	55

CAPITOLO 2

Interesse nazionale ed esigenze unitarie nell'assetto costituzionale vigente

1. La presunta soppressione dell'interesse nazionale da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001.....	63
2. Flessibilità del riparto e tutela delle esigenze unitarie: le materie trasversali... e i "punti di equilibrio".....	67
3. La "concorrenza di competenze" e le sue risoluzioni: il principio di leale collaborazione e il criterio della prevalenza.....	78
4. La funzione di «coordinamento della finanza pubblica» tra crisi economica ed esigenze unitarie.....	84
5. L'effettivo atteggiarsi della funzione di «coordinamento della finanza pubblica» e i limiti posti al suo esercizio unificante.....	90
6. La "chiamata in sussidiarietà" delle funzioni: Corte costituzionale n. 303 del 2003.....	96
7. Il primo assestamento giurisprudenziale: la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004.....	105
8. Il potere sostitutivo statale: i nodi interpretativi dell'art. 120, c. 2, della Costituzione.....	110
9. I poteri sostitutivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale.....	124

PARTE SECONDA

PROFILI COMPARATI, RECENTI TENDENZE E PROSPETTIVE FUTURE DELL'INTERESSE NAZIONALE

CAPITOLO 3

L'impatto della "Sewel convention" sulla distribuzione delle competenze legislative tra Westminster e Holyrood

1. La <i>Sewel convention</i> come strumento di bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche nel rapporto tra Londra ed Edimburgo.....	135
2. Una <i>devolution</i> asimmetrica.....	138

3. La distribuzione delle competenze legislative nello <i>Scotland Act</i> 1998: una rigidità apparente.....	144
4. La <i>Sewel convention</i>	148
5. Le critiche alla <i>Sewel convention</i> e la conseguente riforma dei regolamenti parlamentari scozzesi	152
6. L'ascesa del partito nazionalista e il percorso di avvicinamento al <i>referendum</i> sull'indipendenza scozzese.....	157
7. Il <i>referendum</i> del 18 settembre 2014 e il suo seguito: la <i>Smith Commission</i>	162
8. La stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e la codificazione della <i>Sewel convention</i> nello <i>Scotland Act</i> 2016.....	167
9. Alcuni casi di dubbia applicazione della <i>Sewel convention</i> : a) La « <i>Brexit</i> ».....	171
9.1. Segue: b) <i>The Human Rights Act</i> 1998.....	176

CAPITOLO 4

L'evoluzione della "chiamata in sussidiarietà" nella giurisprudenza costituzionale

1. La "chiamata in sussidiarietà" nella giurisprudenza costituzionale.....	182
2. Le fonti dell'intervento attrattivo statale.....	183
3. L'assenza dei presupposti legittimanti la "chiamata in sussidiarietà".....	189
4. Le procedure collaborative tra Stato e autonomie regionali.....	194
5. Il rischio della paralisi decisionale e il superamento del dissenso regionale.....	200
6. La "retroversione" della chiamata in sussidiarietà.....	207
7. Sulla presunta torsione rispetto al modello originario: alcune brevi considerazioni conclusive.....	209

CAPITOLO 5

Il mancato approdo: la clausola di supremazia nel testo di revisione costituzionale

1. La clausola di supremazia nel testo di revisione costituzionale.....	212
2. Le origini della clausola di supremazia statale.....	215
3. Un procedimento legislativo a trazione statale.....	220
4. I presupposti di attivazione dell'intervento statale: a) l'astrattezza del concetto di <i>unità giuridica ed economica</i>	226
5. <i>Segue</i> : b) l'permetismo dell'espressione " <i>interesse nazionale</i> ".....	228
6. Sulla misteriosa assenza di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.....	230

7. Si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo-politico governativo”: alcune riflessioni critiche conclusive.	235
Il “ritorno” della sussidiarietà legislativa a seguito dell’esito referendario: brevi considerazioni conclusive.....	240
Bibliografia.....	244

Introduzione: alla ricerca di un ragionevole equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche.

In un noto studio pubblicato nel 2006, il Prof. D'Atena avvertiva acutamente come tutte le Costituzioni degli ordinamenti federali e regionali vivano una costante tensione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia. L'obiettivo delle Carte costituzionali sarebbe, in questa prospettiva, quello di realizzare «un soddisfacente equilibrio tra le esigenze unitarie – senza le quali lo Stato si disintegrerebbe – e le aperture autonomistiche, in cui difetto lo Stato corrisponderebbe al modello monolitico che ha celebrato i suoi trionfi all'indomani della rivoluzione francese»¹.

Ebbene, neppure il nostro sistema costituzionale pare sottrarsi a una tensione siffatta. Ciò è rinvenibile, a ben osservare, già dalla formulazione dell'art. 5 Cost., il quale, da un lato, sancisce il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, ma, *eodem tempore*, dall'altro lato, riconosce e promuove le autonomie locali².

La presente ricerca, dunque, nell'aderire all'impostazione metodologica per cui a un *costituzionalismo irenico* debba preferirsi un *costituzionalismo polemico*³, si propone di indagare il rapporto tra istanze unificanti e istanze autonomistiche nel sistema costituzionale italiano.

Muovendo dall'assunto per cui il Titolo V della Costituzione debba essere interpretato alla luce dei principi fondamentali in essa contemplati, cercheremo di mostrare come sia insita in un sistema di distribuzione delle funzioni policentrico, la presenza di meccanismi che permettano allo Stato di tutelare quelle esigenze che, per la loro natura infrazionabile, non possono essere adeguatamente soddisfatte dai livelli di governo inferiori. Ne consegue, per questa via, il rigetto della tesi secondo cui dalla

¹ Si v., in questi termini, A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, A. PACE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2006, 274.

² Secondo M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Parte II, Milano, Giuffrè, 1985, 109, delle disposizioni ricomprese nell'art. 5 Cost. «quella in cui si afferma il riconoscimento delle autonomie locali costituisce il principio positivo, mentre quella in cui si afferma l'unità e indivisibilità della Repubblica ne costituisce il limite». Ad avviso di C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, Cedam, 1954, 69, l'art. 5 della Costituzione non statuisce che «la Repubblica italiana deve essere considerata o ricostruita come una sotto il profilo giuridico-formale, ma, in maniera più concreta, che nella ripartizione politica dei poteri tra il centro e la periferia, nella distribuzione delle competenze tra lo Stato, le Regioni, le Province e i Comuni e quanti altri enti territoriali si creeranno in Italia, non deve andare perduta quella unità politica dell'Italia che è stata faticosamente raggiunta in un secolo di vita fortunosa; e che il pluralismo giuridico non deve trasformarsi in una separazione o contrapposizione politica».

³ Siffatta contrapposizione è rinvenibile nel noto scritto di M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, 1643 ss.

formulazione dell'art. 114 Cost. sarebbe deducibile una effettiva equiordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica⁴.

Tenteremo di mostrare, al contrario, come dal succitato art. 114 non possa affatto desumersi una reale equiordinazione tra le diverse componenti della Repubblica⁵. Come opportunamente precisato dalla Corte, anche nell'assetto costituzionale risultante dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di unità e indivisibilità di cui all'art. 5 Cost., ma anche dalla ripetuta evocazione di una istanza unitaria, la quale postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento⁶.

Accertata, dunque, la perdurante sovraordinazione dello Stato rispetto agli altri enti costitutivi la Repubblica e riconosciuto in capo ad esso il ruolo di garante degli interessi infrazionabili, si tratta di capire se gli strumenti di volta in volta preposti a tal fine risultino, o meno, eccessivamente erosivi della potestà legislativa regionale. Detto in altri termini, è necessario stabilire se, a fronte della indefettibile tutela delle esigenze unitarie, le istanze unificanti e quelle autonomistiche si pongano in una posizione di ragionevole equilibrio o se, diversamente, la tutela delle prime abbia determinato, e determini tutt'ora, una irragionevole compressione delle seconde.

Per indagare la questione richiamata, prenderemo le mosse da un'analisi sul concreto atteggiarsi dell'interesse nazionale nel modello costituzionale originario. Al riguardo, dopo aver esaminato i singoli limiti alla potestà legislativa regionale, focalizzeremo l'attenzione sulla conversione dell'interesse nazionale da limite di merito, così come previsto nel previgente art. 127 Cost., in limite di legittimità. Approfondiremo, ancora, gli strumenti con i quali siffatta conversione si è effettivamente inverata: ci riferiamo, segnatamente, alla pratica del ritaglio delle materie, alla funzione di indirizzo e coordinamento e al potere sostitutivo statale. Da ultimo, analizzeremo la sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 e gli argini, in essa previsti, a tutela delle

⁴ Aderisce alla tesi secondo la quale dalla formulazione dell'art. 114 Cost. sarebbe ricavabile una effettiva equiordinazione tra gli enti costitutivi della Repubblica F. BASSANINI, *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessione sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12, 2007, 2, secondo cui il succitato art. 114 postulerebbe «la pari dignità, o addirittura l'equiordinazione, non solo tra enti locali e Regioni, ma tre enti locali, Regioni e Stato, come istituzioni (tutte) costitutive della Repubblica».

⁵ Come è stato condivisibilmente osservato dalla più autorevole dottrina, «la linea lungo la quale si è manifestata la complessità dell'intreccio tra competenza statale e quella regionale è stata di nuovo quella della *dimensione degli interessi*, il prorompere delle *esigenze unitarie*, l'irriducibile necessità di un ruolo unificante, riferito alla Repubblica, ma da esplicarsi dallo Stato». Così M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. III, Torino, Giappichelli, 2005, 575.

⁶ Il riferimento è alla sentenza della Corte costituzionale, n. 274 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

autonomie regionali. Sarà l'occasione, infine, per vagliare la lenta emersione del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte e il suo fondamento costituzionale.

Nel secondo capitolo, invece, muovendo dalla critica alla tesi secondo cui dalla espunzione testuale dell'interesse nazionale, operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, dovesse desumersi la sua effettiva soppressione, analizzeremo la categoria delle materie trasversali e i casi di "concorrenze" tra competenze. Mostreremo, al riguardo, che, allorché la Corte ha adoperato il principio di leale collaborazione per la risoluzione degli intrecci tra materie, la tutela delle esigenze di carattere unitario non ha determinato un irrimediabile arretramento delle autonomie regionali. Focalizzeremo l'attenzione, ancora, sul concreto atteggiarsi della funzione di «coordinamento della finanza pubblica» nel contesto della crisi economica. L'analisi si soffermerà, quindi, sull'istituto della «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni e sul suo primo assestamento giurisprudenziale. Da ultimo, si cercherà di ricostruire la disciplina relativa ai poteri sostitutivi, con particolare riferimento all'art. 120, c. 2, della Costituzione, e alla giurisprudenza costituzionale in materia.

Oggetto del terzo capitolo sarà, invece, il profilo comparatistico. Così, dopo aver ripercorso le tappe principali della *devolution* scozzese, analizzeremo l'impatto della *Sewel convention* sulla distribuzione delle competenze tra *Westminster* e *Holyrood*. Successivamente, esamineremo il percorso di avvicinamento al *referendum* sull'indipendenza scozzese, tenutosi il 18 settembre 2014, e il suo seguito. Approfondiremo, ancora, i possibili effetti della stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e della codificazione della *Sewel convention* nello *Scotland Act* 2016. Si avrà modo, infine, di indagare alcuni tra i più recenti casi di dubbia applicazione della *Sewel convention* nel rapporto tra le Assemblee parlamentari di *Westminster* e *Holyrood*.

Nel quarto capitolo, invece, l'analisi sarà incentrata sull'evoluzione giurisprudenziale della «chiamata in sussidiarietà». A tal riguardo, cercheremo di confutare la tesi secondo cui dall'analisi della giurisprudenza costituzionale emergerebbe una evidente torsione rispetto al modello prefigurato nella nota sentenza n. 303 del 2003. Tenteremo di mostrare, al contrario, come dall'evoluzione giurisprudenziale affiori nulla di più che un fisiologico assestamento dell'istituto in esame.

Il quinto capitolo, infine, avrà ad oggetto la clausola di supremazia statale prevista nel testo di legge costituzionale bocciato in occasione del *referendum* dello scorso 4 dicembre. Obiettivo dell'analisi sarà mostrare come lo strumento prefigurato dal legislatore di revisione, più che a garantire le esigenze di carattere unitario, fosse orientato al perseguimento e alla tutela dell'indirizzo politico-governativo. A sostegno della tesi prospettata, analizzeremo in primo luogo il procedimento legislativo previsto per

la concreta attivazione dell'intervento statale, cercando di metterne in luce le evidenti criticità. Mostreremo, inoltre, per quali ragioni i presupposti sostanziali previsti nell'art. 31 del testo di legge costituzionale non potessero né configurarsi quale idoneo ancoraggio costituzionale degli interventi del legislatore statale, né atteggiarsi ad efficaci strumenti di garanzia per la salvaguardia dell'autonomia regionale.

Da ultimo, focalizzeremo l'attenzione sulle ragioni dell'assenza, nella formulazione prevista nell'art. 31, del richiamo alla proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, parametri di sindacabilità che, introdotti nel corso degli anni in via pretoria, ci pare avessero contribuito al raggiungimento di un ragionevole equilibrio tra la indefettibilità della tutela delle istanze unitarie e la salvaguardia delle autonomie regionali. Così argomentando, si giungerà alla conclusione che la clausola di supremazia statale, per come prefigurata nel testo di revisione costituzionale, non appagasse le esigenze del regionalismo cooperativo e che, invece, all'opposto, fosse estremamente sintomatica di un appiattimento verso l'alto del baricentro decisionale, a totale detrimento delle autonomie territoriali.

PARTE PRIMA

L'INTERESSE NAZIONALE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ORIGINARIO E IN QUELLO VIGENTE

CAPITOLO I

IL LIMITE DELL'INTERESSE NAZIONALE NEL SISTEMA COSTITUZIONALE ORIGINARIO

Sommario: 1. La distribuzione della potestà legislativa nell'assetto costituzionale originario. – 2. I limiti speciali alla potestà legislativa esclusiva. – 3. I limiti speciali alla potestà concorrente e a quella integrativa-attuativa. – 4. I limiti generali di legittimità. – 5. I limiti generali di merito: l'interesse nazionale. – 6. La conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità: a) il ritaglio delle materie. – 7. *Segue:* b) la funzione di indirizzo e coordinamento. – 8. *Segue:* c) il potere sostitutivo statale. – 9. La sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 e gli argini a garanzia delle autonomie regionali. – 10. Il principio di leale collaborazione e il suo fondamento costituzionale.

1. La distribuzione della potestà legislativa nell'assetto costituzionale originario.

Durante il dibattito svoltosi in seno alla II Sottocommissione in Assemblea Costituente, si prefigurarono due diverse tipologie di potestà legislativa regionale: una potestà esclusiva, caldeggiata dai commissari sensibili alle ragioni del regionalismo e dell'autonomia, e una potestà che, invece, avrebbe dovuto operare esclusivamente in funzione di integrazione o attuazione delle leggi statali. Quest'ultima sostenuta, viceversa, dai commissari più attenti alle ragioni del centralismo, tendenzialmente vicini ai partiti della sinistra.

Dal dibattito richiamato scaturì, in prima battuta, una soluzione di compromesso: così, da un lato, si ridussero il numero delle materie che, nelle intenzioni originarie, sarebbero dovute confluire nella potestà esclusiva regionale; dall'altro, le materie sottratte alla potestà primaria furono ricomprese all'interno di una nuova tipologia di potestà legislativa, definita concorrente o complementare.

Sottoposta all'attenzione della Plenaria, la proposta non riscontrò un diffuso consenso e fu, dunque, oggetto di numerose modificazioni⁷. All'esito del dibattito, la potestà esclusiva e quella attuativa vennero definitivamente accantonate per lasciar spazio alla sola potestà concorrente, quest'ultima tuttavia profondamente ridimensionata rispetto a come era stata delineata in sede di Commissione⁸.

Difatti, per un verso, si introdusse il limite dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato e, per altro verso, si optò per il criterio della enumerazione tassativa delle materie, dimodoché tutte quelle non ricomprese nell'elenco della potestà concorrente dovessero ritenersi riconducibili alla potestà legislativa esclusiva statale.

La proposta elaborata nella II Sottocommissione non venne, tuttavia, definitivamente scartata. Quel modello trovò, infatti, cittadinanza in alcuni tra gli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata⁹.

È il caso, ad esempio, dello Statuto della Regione Sardegna, nel quale fu prevista la medesima tripartizione prefigurata nel progetto più sopra richiamato. L'unico vero scostamento dal modello, si configurò nell'introduzione di un ulteriore limite alla potestà esclusiva regionale, ovvero quello delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica¹⁰.

⁷ Per una puntuale ricostruzione si v. L. PALADIN, *Diritto regionale (seconda edizione)*, Padova, Cedam, 1976, 60 ss. Si v., inoltre, T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 1984, 153 ss.; A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, 15 ss.; P. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico (Sesta edizione)*, Padova, Cedam, 1991, 535 ss.

⁸ Come ricordano T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 159, «per ragioni di compromesso la democrazia cristiana fu poi costretta a rinunciare alla potestà esclusiva (che rimarrà quindi a beneficio delle sole Regioni a Statuto speciale), mentre i due tipi restanti furono concentrati – come disse il Presidente Ruini – in una “forma unica e ridotta”, la potestà ripartita; e infatti la potestà integrativa-attuativa veniva (con un'operazione concettualmente e politicamente ambigua) in certa misura recuperata attraverso una sorta di aggiustamento della originaria potestà regolamentare».

⁹ Al riguardo P. VIRGA, *Diritto costituzionale*, Quarta ed., Palermo, Edizioni Universitarie, 1959, 502, ha distinto «due specie fondamentali di ripartizione di competenza legislativa fra Stato e regione: a) *ripartizione orizzontale di competenza*: consiste nel distribuire fra gli organi legislativi statali e quelli regionali le materie legislative, di guisa che il campo della legiferazione risulti suddiviso in due sfere: l'una costituita dalle materie di competenza statale e l'altra formata dalle materie di competenza regionale; b) *ripartizione verticale di competenza*: consiste nel distribuire, fra gli organi legislativi statali e quelli regionali, la stessa materia, in modo che sia gli uni che gli altri possano concorrere a disciplinarla. Vi sono infatti alcune materie, per cui non è possibile o non è opportuno attribuire la potestà legislativa alla sola regione o al solo Stato e quindi si consente ad entrambi gli enti, entro certi limiti, di legiferare su di esse».

¹⁰ Mette conto precisare, tuttavia, che siffatta tripartizione della potestà legislativa non è presente in tutti gli Statuti di autonomia speciale. È il caso, ad esempio, della Regione Valle d'Aosta, nel cui Statuto è prevista una potestà esclusiva (art. 2) e una potestà integrativa e attuativa (art. 3). Si discosta dal modello sopra delineato anche lo Statuto della Regione Sicilia, nel quale si prevede una potestà legislativa esclusiva (art. 14) e una potestà che si configura come un ibrido tra la potestà concorrente e la potestà integrativa e attuativa. Nell'art. 17 dello Statuto di autonomia, difatti, si stabilisce che l'Assemblea regionale, «al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione», possa emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi, «entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato». È evidente, in questi termini, come il modello Siciliano rappresenti un *unicum* in quanto l'elaborazione dello Statuto di autonomia risulta precedente rispetto a

In definitiva, a una lettura congiunta della Costituzione e dei singoli Statuti di autonomia speciale è possibile individuare, nell'assetto originario, cinque differenti tipologie di potestà legislativa regionale, così classificabili: a) la competenza esclusiva prevista nello Statuto della Regione Sicilia; b) la corrispondente competenza primaria o piena delle altre Regioni differenziate; c) la competenza concorrente o ripartita, come configurata nel previgente art. 117 Cost. e nelle disposizioni di taluni Statuti speciali¹¹; 4) la competenza complementare-integrativa, esercitabile esclusivamente dalla Regione Sicilia; 5) da ultimo, la competenza di integrazione e attuazione spettante alla Sardegna, alla Valle d'Aosta, al Trentino Alto Adige e al Friuli Venezia Giulia¹².

Orbene, ciascuna tipologia di potestà legislativa incontrava molteplici limiti al suo esercizio, sia di carattere speciale che di carattere generale¹³.

Quanto ai primi, essi erano riferiti a particolari atti legislativi.

Quanto ai secondi, si trattava invece di limiti che investivano indistintamente tutte le diverse tipologie di legislazione regionale. Questi ultimi, poi, potevano essere ulteriormente suddivisi al loro interno in limiti di legittimità e limiti di merito¹⁴.

quella della Costituzione repubblicana. Vale altresì evidenziare che la potestà esclusiva contemplata dallo Statuto della Regione Sicilia incontra dei limiti in parte differenti rispetto a quelli previsti, ad esempio, nello Statuto della Regione Sardegna o in quello della Regione Friuli Venezia Giulia. Mi riferisco, segnatamente, all'assenza nello Statuto siciliano del limite dell'interesse nazionale, del limite rappresentato dagli obblighi internazionali, nonché di quello, ancor più incisivo, relativo al rispetto delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica, in luogo del quale è previsto un più generale limite delle «riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente del popolo italiano».

¹¹ Nel testo originario dell'art. 117 Cost. si prevedeva che «La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato, sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni: 1) ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti della Regione; 2) circoscrizioni comunali; 3) polizia locale urbana e rurale; 4) fiere e mercati; 5) beneficenza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera; 6) istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica; 7) musei e biblioteche di enti locali; 8) urbanistica; 9) turismo ed industria alberghiera; 10) tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale; 11) viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale; 12) navigazione e porti lacuali; 13) acque minerali e termali; 14) cave e torbiere; 15) caccia; 16) pesca nelle acque interne; 17) agricoltura e foreste; 18) artigianato; 19) altre materie indicate da leggi costituzionali. Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione».

¹² Siffatta classificazione si deve a L. PALADIN, *Diritto regionale (seconda edizione)*, cit., 63 ss. Per alcune considerazioni critiche sulla potestà integrativa si v. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 22 ss.

¹³ Per una puntuale classificazione dei limiti alla potestà legislativa regionale si v., tra gli altri, G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Vol. 1, Torino, Utet, 1990, 223 ss.; V., inoltre, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 1, Padova, Cedam, 1968, 364 ss.

Secondo C. MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962, 27, «un'individuazione dei limiti che voglia essere obiettiva, si muove fra due scogli, dovendo fronteggiare, da una parte, tendenze dottrinali e prassi rivolte a svuotare o depotenziare i poteri delle Regioni, e, dall'altra, orientamenti e comportamenti che, se non raffrenati, condurrebbero ad insidiare l'unità dello Stato».

¹⁴ Sul punto si v. le considerazioni di T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 173, secondo cui «la caratterizzazione dei limiti di legittimità rispetto a quelli di merito è venuta, nel corso degli anni, in buona misura a stemperarsi, fino a svanire quasi del tutto, per ragioni che non possono essere ora analiticamente illustrate e delle quali per il momento può solo dirsi che sono ricondu-

Nei paragrafi seguenti cercheremo, dunque, di approfondire l'effettivo atteggiarsi dei diversi limiti, riservando particolare attenzione al protagonista principale di questo lavoro: l'interesse nazionale.

2. I limiti speciali alla potestà legislativa esclusiva.

All'interno della categoria dei limiti speciali è possibile ricondurre i limiti desumibili dai principi generali dell'ordinamento giuridico; dalle norme fondamentali delle riforme economico-sociali; dagli obblighi internazionali; dai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato; dalle leggi della Repubblica che demandavano alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione e, infine, dalle leggi della Repubblica che la Regione poteva adeguare alle particolari esigenze del proprio territorio.

Più in particolare, la potestà esclusiva delle Regioni speciali risultava assoggettata al limite dei principi generali dell'ordinamento, a quello degli obblighi internazionali e, a parte il caso della Regione Sicilia di cui si è detto in precedenza, al limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali¹⁵.

La potestà concorrente, invece, che abbiamo visto essere comune tanto alle Regioni speciali quanto a quelle ordinarie, incontrava, oltre ai limiti relativi alla potestà legislativa esclusiva, anche quelli desumibili dai principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato.

La potestà attuativa, ancora, riconosciuta alle Regioni ordinarie dal previgente art. 117 Cost., era sottoposta al limite dei principi fondamentali stabiliti con leggi dello Stato, che ne autorizzavano l'esercizio, e delle norme di dettaglio.

Da ultimo, la potestà integrativa-attuativa, prevista solo in alcuni tra gli Statuti delle Regioni speciali, soggiaceva al limite delle leggi approvate dallo Stato con riferimento a quelle determinate materie. Pertanto, la legge regionale doveva rispettare sia la normativa di principio sia la disciplina di dettaglio, mantenendo comunque la facoltà di adattare le disposizioni della legge della Repubblica alle particolari esigenze territoriali, oltre a poter riempire gli spazi lasciati liberi dal legislatore statale.

cibili ad un preciso disegno in tal senso pervicacemente, coerentemente perseguito dal legislatore e che ha goduto del vigoroso appoggio del giudice costituzionale».

¹⁵ Sul punto si v. A. D'ATENA, *Voce "Legge regionale"*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, 1973, 976 ss., secondo cui, a parte differenze letterali più facilmente superabili sul terreno interpretativo, lo Statuto siciliano è l'unico che: «a) in primo luogo, non annoveri tra i limiti della competenza "primaria" il rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, quello degli interessi nazionali (e di altre regioni), quello degli obblighi internazionali; b) in secondo luogo, finalizzi l'altra potestà legislativa da esso contemplata al soddisfacimento delle "condizioni particolari" e degli "interessi propri" della Regione».

Si tratta ora, dunque, di procedere ad una rassegna dei limiti speciali più sopra richiamati.

Quanto al limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, occorre precisare che, fin dalla sua introduzione, se ne evidenziò la sua particolare relatività, dacché la decisione in merito a che cosa potesse o meno assurgere a principio generale si manteneva sostanzialmente nella soggettività del singolo interprete.

A un'incertezza siffatta, ha posto rimedio il Giudice delle leggi, il quale, con la sentenza n. 6 del 1956, ha avuto modo di precisare che «si debbono considerare come principi dell'ordinamento giuridico quegli orientamenti e quelle direttive di carattere generale e fondamentale che si possono desumere dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dalla intima razionalità delle norme che concorrono a formare, in un dato momento storico, il tessuto dell'ordinamento giuridico vigente»¹⁶.

Successivamente, poi, con la sentenza n. 68 del 1961, il Giudice costituzionale ha altresì precisato che «i principi dell'ordinamento giuridico non si identificano con i principi fissati dalle leggi dello Stato per singoli settori e per singole materie [...]: i primi costituiscono limiti alla potestà legislativa primaria; i secondi, invece, rappresentano limiti alla potestà legislativa secondaria»¹⁷.

Dello stesso segno è, a nostro avviso, la sentenza n. 28 del 1964, con la quale la Corte costituzionale ha ribadito che i principi dell'ordinamento giuridico, che circoscrivono l'ambito della competenza esclusiva, «non sono quelli che risultano in via di astrazione da leggi, o da particolari gruppi di leggi dello Stato»¹⁸, i quali valgono, invece, a limitare la potestà legislativa concorrente delle Regioni.

Analogamente, con la sentenza n. 1107 del 1988 la Corte ha avuto modo di osservare che «i principi generali dell'ordinamento giuridico consistono in orientamenti o criteri direttivi di così ampia portata e così fondamentali da potersi desumere, di norma, soltanto dalla disciplina legislativa relativa a più settori materiali ovvero, eccezionalmente, da singole materie, sempreché in quest'ultimo caso il principio sia diretto a garantire il rispetto di valori supremi, collocabili al livello delle norme di rango costituzionale o di quelle di immediata attuazione della Costituzione»¹⁹.

Ciò che invece è possibile escludere alla radice è il fatto che i principi fondamentali dell'ordinamento giuridico possano essere desunti da fonti subordinate alle leggi, in

¹⁶ Corte costituzionale, n. 6 del 1956, Punto unico del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 68 del 1961, Punto 2 del *Considerato in diritto*. A conferma di ciò, prosegue la Corte, «vale osservare che nel sistema adottato negli Statuti speciali per il Trentino-Alto Adige e per la Sardegna i principi dell'ordinamento giuridico si differenziano da quelli stabiliti dalle leggi dello Stato: i primi costituiscono limiti alla potestà legislativa primaria (artt. 4 e 11 St. T.-A.A. ; art. 3 St. Sa.); i secondi, invece, rappresentano limiti alla potestà legislativa secondaria (artt. 5 e 12 St. T.-A.A. ; art. 4 St. Sa.)».

¹⁸ In questi termini Corte costituzionale, n. 28 del 1964, Punto unico del *Considerato in diritto*.

¹⁹ V. Corte costituzionale, n. 1107 del 1988, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

quanto, come è stato opportunamente argomentato, «la legge regionale ha la stessa efficacia della legge statale e non può trovare di conseguenza un limite in principi – sia pure generali – desunti anche da fonti inferiori»²⁰.

Se è possibile, dunque, che i principi succitati possano rinvenirsi, in via eccezionale, nella disciplina di specifiche materie, risulta invece inammissibile che gli stessi possano desumersi da fonti subordinate alla legge²¹.

In ordine al limite degli obblighi internazionali, occorre preliminarmente precisare che, pur richiamato esplicitamente solo da alcuni Statuti speciali, deve ritenersi estendibile a tutte le Regioni, in quanto ricavabile dal combinato disposto degli artt. 10, 11, 80 e 87 della Costituzione²².

In tale prospettiva, il limite in parola si risolveva in una duplice necessità: ovvero, da un lato, che leggi regionali, come quelle dello Stato, si conformassero, sia ai principi generali dell'ordinamento internazionale, sia alle convenzioni internazionali; dall'altro, che la normazione regionale non pregiudicasse l'attività internazionale dello Stato e tanto meno invadesse le riserve della legislazione statale in tale ambito²³.

Osservato invece da un'altra prospettiva, il limite degli obblighi si traduceva, per un verso, nel mancato riconoscimento per le Regioni del potere di stipulare, in via diretta, accordi e intese con singoli Stati stranieri²⁴ e, per altro verso, nell'impossibilità di intervenire per l'accertamento del rispetto degli accordi stipulati dallo Stato²⁵.

²⁰ Si tratta della posizione sostenuta da T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 183.

²¹ Si v. Corte costituzionale, n. 75 del 1992, Punto 2 del *Considerato in diritto*, nella quale la Corte ha argomentato che «la legge n. 266 del 1991, accanto a disposizioni che stabiliscono compiti o discipline d'interesse nazionale o che pongono criteri di azione per le amministrazioni statali o per gli enti locali, fissa principi cui le regioni e le province autonome dovranno attenersi nel regolare i rapporti fra le istituzioni pubbliche e le organizzazioni di volontariato. Questi ultimi, in base alla costante giurisprudenza di questa Corte, vanno indubbiamente qualificati come principi generali dell'ordinamento giuridico, in ragione della concorrente circostanza che attengono strettamente a valori costituzionali supremi e, soprattutto, che contengono criteri direttivi così generali da abbracciare svariati e molteplici campi di attività materiali».

²² Si tratta della posizione sostenuta da C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, VI edizione, Utet, Torino, 1985, 249.

²³ *Ibidem*.

²⁴ V. Corte costituzionale, n. 49 del 1963, Punto unico del *Considerato in diritto*, in cui la Corte ha precisato che «non può attribuirsi importanza al fatto che lo Statuto della Regione siciliana non menzioni espressamente il “rispetto degli obblighi internazionali” fra i limiti della potestà legislativa regionale, come hanno fatto altri Statuti approvati successivamente; anche quando non vi è alcuna disposizione espressa, come è del resto nel caso delle Regioni a statuto ordinario, nessuno potrebbe supporre che a Regioni autonome siano attribuiti poteri sovrani. Poiché soltanto lo Stato è soggetto nell'ordinamento internazionale e ad esso vengono imputati giuridicamente in tale ordinamento gli atti normativi posti in essere dalle Regioni, non può dubitarsi della illegittimità degli atti da queste compiuti senza l'osservanza delle regole prescritte». Limite ribadito, successivamente, nella pronuncia n. 179 del 1987, Punto 5 del *Considerato in diritto*, in cui la Corte ha precisato che «il carattere unitario e indivisibile della Repubblica condiziona e subordina le autonomie locali, nelle quali perciò non può essere compresa la potestà di decidere sulla instaurazione e gestione dei rapporti internazionali; ciò è anche ribadito espressamente dal primo comma dell'art. 4 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, il quale dispone

Così configurato, dunque, il potere estero risultava prerogativa esclusiva dello Stato, in quanto unico titolare del potere di assumere obblighi e di curarne l'esecuzione, anche nelle materie di competenza regionale.

Tuttavia, con l'approvazione dei decreti di trasferimento delle funzioni degli anni '70, è stato riconosciuto alle Regioni sia un potere di intervento nell'esecuzione degli accordi internazionali, sia la possibilità di svolgere attività promozionali all'estero.

Più precisamente, nell'art. 6 del d.P.R. n. 616 del 1977, si disponeva che «sono trasferite alle regioni in ciascuna delle materie definite dal presente decreto anche le funzioni amministrative relative all'applicazione dei regolamenti della Comunità economica europea nonché all'attuazione delle sue direttive fatte proprie dallo Stato con legge che indica espressamente le norme di principio».

E, nell'art. 4 del medesimo atto, si stabiliva altresì che le Regioni avrebbero potuto svolgere all'estero attività di promozione in relazione alle materie di loro competenza, previa intesa tuttavia con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento emanati da quest'ultimo²⁶.

L'apertura a un contributo regionale in materia, è stata poi ulteriormente rinforzata in occasione del secondo trasferimento delle funzioni, operato con la legge n. 59 del 1997 e con il decreto legislativo attuativo n. 112 del 1998²⁷.

testualmente: «Lo Stato esercita le funzioni, anche nelle materie trasferite o delegate, attinenti ai rapporti internazionali...». Questi ultimi rientrano pertanto nella competenza dello Stato, in quanto atengono all'attività politica, economica, sociale e culturale del Paese nei confronti degli altri Stati: essi trovano la loro origine in patti stipulati da soggetti di diritto internazionale, con l'assunzione di impegni dei quali risponde lo Stato. Né al riguardo può riconoscersi alcun rilievo alla maggiore o minore importanza dei singoli accordi, i quali, anche se di modesta portata, potrebbero in ipotesi pur sempre incidere sulla politica estera, per sua natura non suscettibile di frazionamenti e di una pluralità di titolari».

²⁵ Sul punto si v. Corte costituzionale n. 46 del 1961, Punto 3 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha ribadito «il principio che affida allo Stato, e solo ad esso, l'esecuzione all'interno degli obblighi assunti in rapporti internazionali con altri Stati».

²⁶ Nella sentenza n. 179 del 1987, la Corte ha avuto modo di precisare che «la categoria delle attività promozionali [...] comprende ogni comportamento legato da un rigoroso nesso strumentale con le materie di competenza regionale, ossia qualsiasi comportamento diretto, in tali settori, allo sviluppo economico, sociale e culturale nel territorio dell'ente locale. L'ambito così rigorosamente delimitato della potestà regionale, la necessaria preventiva intesa con il Governo e la obbligatoria conformità agli indirizzi ed agli atti di coordinamento degli organi centrali garantiscono l'indispensabile aderenza degli atti "promozionali" alla politica estera perseguita dallo Stato. [...] Alla ricordata possibilità offerta dal sistema costituzionale va pure ricondotta la recente disposizione risultante dal combinato disposto degli artt. 3 e 4 l. 19 novembre 1984 n. 948, relativa alla ratifica della convenzione europea sulla cooperazione transfrontaliera, adottata a Madrid il 21 maggio 1980, la quale, nell'ambito degli enti competenti a stipulare gli accordi e le intese previsti dalla convenzione stessa, include espressamente le regioni. [...] Nei casi anzidetti si ha sempre la responsabilità dello Stato, il quale risponde degli impegni assunti anche se l'ordinamento interno eccezionalmente consente l'iniziativa di enti minori».

²⁷ Da un lato, con la legge n. 59 del 1997, recante «*delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», è stato abrogato l'art. 4, c. 2, del d.P.R. n. 616 del 1977. Dall'altro lato, con il decreto legislativo attuativo n. 112 del 1998, recante «*conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali*,

Nel corso degli anni, dunque, la pervasività del limite degli obblighi internazionali è andata via via sfumando, lasciando spazio al riconoscimento di un ruolo sempre più incisivo alle Regioni, senza che quest'ultimo potesse limitare, tuttavia, le prerogative riconosciute al legislatore statale in ordine ai rapporti con gli altri ordinamenti.

Quanto al limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, occorre fin da subito osservare che si tratta di uno dei limiti più penetranti alla potestà primaria delle Regioni speciali. E tale assunto trova un solido fondamento nella considerazione per cui, spesso, la giurisprudenza costituzionale sul punto, ha legittimato provvedimenti del legislatore statale che, autoqualificandosi come tali, non si limitavano a disporre i principi fondamentali della materia, bensì anche la disciplina di dettaglio, in tal guisa comprimendo la potestà regionale primaria in quella data materia.

È evidente come l'obiettivo sotteso all'esercizio del limite in parola, sia quello di pervenire all'applicazione omogenea di una data disciplina su tutto il territorio nazionale, finanche, appunto, nelle Regioni speciali che vantano, in quell'ambito materiale, una competenza di carattere esclusivo.

In una seconda fase, tuttavia, la Corte, scorgendo il rischio dell'auto-qualificazione è intervenuta per meglio precisare i confini del limite in esame. Così, nella sentenza n. 219 del 1984, il Giudice delle leggi ha precisato che «la natura di riforma economico-sociale di una normativa non può essere determinata dalla sola apodittica affermazione del legislatore e che essa deve invece ricercarsi nell'oggetto della normativa, nella sua motivazione politico-sociale, nel suo scopo, nel suo contenuto, nella modificazione che essa apporta nei rapporti sociali»²⁸.

in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59», si è previsto al comma primo dell'art. 2 che «lo Stato assicura la rappresentanza unitaria nelle sedi internazionali e il coordinamento dei rapporti con l'Unione europea. Spettano allo Stato i compiti preordinati ad assicurare l'esecuzione a livello nazionale degli obblighi derivanti dal Trattato sull'Unione europea e dagli accordi internazionali. Ogni altra attività di esecuzione è esercitata dallo Stato ovvero dalle regioni e dagli enti locali secondo la ripartizione delle attribuzioni risultante dalle norme vigenti e dalle disposizioni del presente decreto legislativo».

²⁸ Si v. Corte costituzionale, n. 219 del 1984, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in oggetto si v. il commento di S. BARTOLE, *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Le Regioni*, 1984, II, 1327 ss., secondo cui «è però facile constatare che si tratta non tanto di un *test* articolato e organizzato nei suoi elementi costitutivi, quanto di un mero elenco di sintomi che vengono indicati senza che sia resa palese la loro reciproca connessione e senza che – in particolare – si dica quale sia il diverso rilievo da attribuire, nei rapporti reciproci, all'uno o all'altro degli elementi menzionati». Tuttavia, lo stesso A. precisa poi che «lo sforzo fatto dalla Corte è indubbiamente lodevole e le conclusioni raggiunte possono definirsi accettabili ed equilibrate. Ma siamo ancora ben lungi dal disporre di un metro di giudizio suscettibile di trovare applicazione in altri giudizi e con riguardo ad altre vicende».

Un'ulteriore specificazione del limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica è rinvenibile nella sentenza della Corte costituzionale, n. 1033 del 1988, Punto 4 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha ribadito che «il limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali si caratterizza sotto un triplice profilo: a) si deve trattare di norme legislative dello Stato che – in considerazione del contenuto, della motivazione politico-sociale e degli

Un ulteriore passo in avanti è stato indubbiamente compiuto con la sentenza n. 151 del 1986. In quell'occasione la Corte, dopo aver ribadito che «la natura di grande riforma economico-sociale di una normativa non dipende dalla qualificazione che ne dia qualsiasi autorità né dalla stessa qualificazione che la normativa dia a se medesima»²⁹, ha altresì precisato che «il carattere di grande riforma economico-sociale è del tutto evidente nella nuova concezione della tutela paesaggistica che sta alla base del decreto legge n. 312 del 1985»³⁰.

È proprio siffatta concezione della tutela del paesaggio, quale valore costituzionale primario, ai sensi dell'art. 9 Cost., che ha giustificato, in quell'occasione, il riconoscimento del decreto impugnato come grande riforma economico-sociale. È, dunque, la primarietà «del valore estetico-culturale», la quale impedisce di subordinare tale interesse «a qualsiasi altro, ivi compresi quelli economici, nelle valutazioni concernenti i reciproci rapporti», a costituire «la scelta di fondo della normativa e a manifestarne la rilevanza economico-sociale»³¹. In questa prospettiva, quindi, «la legge appare diretta e idonea a influire profondamente su scelte d'ordine economico-sociale»³².

La qualificazione di grande riforma, inoltre, non viene meno neppure per il fatto che la normativa non presenti i caratteri della definitività. In questi termini, ha argomentato la Corte, una disciplina che «apra una svolta di così grande momento e si proietti naturalmente nell'avvenire, non perde il carattere di grande riforma economico-sociale per il solo fatto di non essere conclusiva, purché sia risolutivamente e univocamente introduttiva di una linea di tendenza dell'ordinamento, soprattutto quando questa sia, come nel caso è, attuativa di un precetto costituzionale, oltretutto profondamente avvertita nella coscienza sociale»³³.

Occorre infine dar conto della sentenza n. 99 del 1987, nella quale il Giudice delle leggi, dopo aver ricordato che «la natura di riforma economico-sociale di determinate norme va individuata attraverso una valutazione dell'oggetto delle norme stesse, della loro motivazione politico sociale, del loro scopo, del loro contenuto e delle modifica-

scopi che si prefiggono – presentino un carattere riformatore, diretto a incidere significativamente nel tessuto normativo dell'ordinamento giuridico o nella vita della nostra comunità giuridica nazionale; b) le stesse leggi, tenuto conto della tavola di valori costituzionali, devono avere ad oggetto settori o beni della vita economico-sociale di rilevante importanza; c) si deve trattare, inoltre, di «norme fondamentali», vale a dire della posizione di norme-principio o della disciplina di istituti giuridici – nonché delle norme legate con queste da un rapporto di coesenzialità o di necessaria integrazione – che rispondano complessivamente ad un interesse unitario ed esigano, pertanto, un'attuazione su tutto il territorio nazionale e che, in ogni caso, lascino alle Regioni, nelle materie di propria competenza, uno spazio normativo sufficiente per adattare alle proprie peculiarità locali i principi e gli istituti introdotti dalle leggi nazionali di riforma».

²⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 151 del 1986, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

zioni che esse intendono apportare nei rapporti sociali», ha ulteriormente precisato che «poiché tale valutazione deve riguardare le specifiche norme considerate, seppure nella loro connessione con altre norme, la qualificazione logica di alcune disposizioni di una certa legge come norme fondamentali di riforma economico-sociale non si estende automaticamente a tutte le disposizioni comprese nella legge medesima»³⁴.

In tale prospettiva, argomentava ancora la Corte, «se le norme esecutive o di dettaglio non debbono considerarsi necessariamente attratte dalla natura di riforma economico-sociale delle norme principali da cui logicamente dipendono, non si può escludere l'estensione di tale qualifica a norme diverse da quelle contenenti i principi fondamentali della riforma, purché legate con queste ultime da un rapporto di coesenzialità o di necessaria integrazione»³⁵.

Resta da approfondire, infine, la questione se il limite delle grandi riforme possa determinare una compressione tale dei margini di autonomia regionale, fino al punto di degradarla a potestà concorrente. Sotto questo punto di vista, già con la sentenza n. 4 del 1964, la Corte, pur riconoscendo la natura di riforma economico-sociale al piano generale degli acquedotti, ha precisato che «ciò, tuttavia, non significa che la competenza statale in questo campo sia così assorbente da limitare ogni altra competenza regionale fino ad eliminarla affatto. Qualora si affermasse un principio di questo genere, si correrebbe il rischio di vedere compromessa l'autonomia regionale e perfino negata la stessa sua ragion d'essere, che è quella di dare soluzioni appropriate ai problemi particolari di ciascuna Regione e tutela adeguata ai relativi interessi»³⁶.

Pertanto, osservava la Corte, occorre che «in questo campo il preminente interesse generale, del quale è portatore lo Stato, si cordini e si concili con l'interesse particolare del quale è portatrice la Regione, quando dalla impostazione generale del piano si scenda alla sua specificazione concreta»³⁷. E, proprio in questa fase, che è la fase di realizzazione del piano generale attraverso piani regionali, «deve intervenire il necessario coordinamento dell'opera statale con quella regionale, nell'ambito e nel rispetto delle competenze statutarie delle singole Regioni»³⁸.

Anche il limite delle grandi riforme, dunque, incontrava a sua volta un vincolo nel necessario coinvolgimento delle autonomie regionali, per evitare che il titolo riconosciuto al legislatore statale si trasformasse in un'arma per erodere, *ad libitum*, gli spazi di competenza regionale.

³⁴ Così Corte costituzionale, n. 99 del 1987, Punto 5.1 del *Considerato in diritto*.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 4 del 1964, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

3. I limiti speciali alla potestà concorrente e a quella integrativa-attuativa.

La potestà legislativa concorrente, come si è già detto, accomuna, eccezion fatta per la Regione Valle d'Aosta, sia le Regioni speciali che quelle ordinarie. La sua peculiarità, come è noto, è quella di riconoscere un titolo d'intervento sia al legislatore statale sia a quello regionale. Più in particolare, al primo spetta definire i principi fondamentali della materia, al secondo compete invece disciplinare la normativa di dettaglio, entro le direttive e i confini tracciati dai principi stessi.

In questi termini, dunque, almeno in via generale, allo Stato non sarebbe consentito dettare norme di dettaglio e, contestualmente, alle Regioni sarebbe preclusa la possibilità di porre norme di principio.

In realtà, una così rigida separazione avrebbe rischiato di determinare una paralisi nella disciplina delle materie concorrenti. Così, nel corso degli anni, sono stati individuati precipuamente tre correttivi: il primo consisteva nel fatto che, per evitare possibili vuoti normativi, fino all'emanazione delle singole discipline regionali fossero applicate le leggi statali, pur contenti queste ultime la disciplina di dettaglio; il secondo, invece, si configurava nella possibilità riconosciuta alle Regioni, sempre al fine di evitare possibili lacune normative, di approvare leggi suppletive valide fino all'intervento del legislatore statale in materia; il terzo, infine, si sostanziava in una generale flessibilizzazione del principio, ancora vigente, per cui allo Stato e solo ad esso spettò porre le norme di principio e alla Regione, e solo ad essa, competeva disciplinare la normativa di dettaglio.

Ciò emerge con estrema nitidezza in due pronunce della Corte costituzionale: la n. 225 del 1983 e la n. 214 del 1985.

Con la prima, il Giudice delle leggi ha osservato come, nelle circostanze di vuoto legislativo, le Regioni possano approvare una normativa, la quale – tuttavia – è «esercitata non in contrasto con la disciplina statale in materia, ma in via per così dire suppletiva, finché una disciplina statale non è intervenuta»³⁹, non ponendosi in tal modo in contrasto con quanto disposto dall'art. 117 della Costituzione.

Con la seconda, invece, la Corte, per un verso, ha escluso che la sussistenza di una precedente regolamentazione regionale circa una data materia potesse impedire allo Stato di disciplinare nuovamente la stessa, tenendo conto dei mutamenti della situazione e delle nuove esigenze richiedenti una diversa normativa più aderente alla realtà socio-economica⁴⁰. Per altro verso, ha escluso che le leggi-cornice statali dovessero

³⁹ In questi termini si v. Corte costituzionale, n. 225 del 1983, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ V. Corte costituzionale, n. 214 del 1985, Punto 4 del *Considerato in diritto*, in cui il Giudice delle leggi ha altresì argomentato che «è ben evidente, infatti, come le attribuzioni statali non vengono paralizzate dalla circostanza che l'ente regionale abbia precedentemente emanato una legislazione di detta-

limitarsi a porre i soli principi fondamentali, dovendosi ritenere viceversa consentito alla legge dello Stato prevedere finanche norme puntuali di dettaglio, le quali tuttavia sarebbero risultate efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non avesse provveduto ad adeguare la normativa di competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento⁴¹.

Ebbene, con riferimento alle due pronunce richiamate, si potrebbe sostenere sia che la Corte abbia contribuito a rendere più dinamico il rigido schema di attribuzioni della potestà concorrente; sia, al contrario, che il legislatore statale, «ora intitolando come norme di principio norme che, in realtà, di principio non sono, ora, invece, avvalendosi della facoltà di estendere a macchia d'olio la propria normativa», abbia determinato una irreversibile marginalità della normazione regionale, la quale «verrebbe a versare inevitabilmente in una condizione strumentale e servente nei confronti della normazione statale, abilitata a espungere dall'ordinamento discipline legislative considerate inidonee a raggiungere gli scopi prefissati dal legislatore»⁴².

Ora, indifferentemente dall'esito della disputa richiamata, ciò che preme rilevare è il fatto che, come sovente è accaduto, è stata la Corte, con le sue pronunce, a definire meglio il confine tra le attribuzioni del legislatore statale e quelle del legislatore regionale⁴³.

glio, ma possono trovare ulteriore e successiva esplicazione se diverse esigenze di politica legislativa, frattanto emerse, lo richiedano». Sulla sentenza in esame si v. i commenti di A. ANZON, *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2, 1660 ss.; F. CUOCOLO, *Il difficile rapporto fra leggi statali e leggi regionali*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2, 2667 ss.; R. TOSI, *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: un'estensione della competenza statale senza sacrificio dell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2, 2678 ss.

⁴¹ *Ibidem*. Ad avviso della Corte, seguendo l'impostazione per cui la presenza di una precedente normativa regionale impedirebbe allo Stato di integrare la legislazione di principio con quella di dettaglio, «si perverrebbe all'assurdo risultato che la preesistente legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, vanificherebbe in realtà quest'ultima, i cui (nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l'intera regolamentazione della materia alla quale essi si riferiscono: situazione questa che sicuramente si sarebbe verificata nella fattispecie, dato che la legge impugnata ha profondamente innovato, mediante disposizioni dirette ad eliminare i gravi inconvenienti in precedenza verificatisi e ispirate quindi a criteri profondamente diversi. In proposito è anche significativo che la legge non sia stata impugnata dalle altre regioni ordinarie, le quali hanno così chiaramente dimostrato di considerarne legittimo il contenuto, siccome ispirato alla fondamentale esigenza di evitare un vuoto legislativo per tutto il tempo necessario all'emanazione delle conseguenti norme di competenza locale».

⁴² In questa direzione, si v. T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 218.

⁴³ Nella sentenza della Corte costituzionale, n. 226 del 1986, Punto 3 del *Considerato in diritto*, il Giudice delle leggi ha argomentato che «il conflitto, come qui esso si configura, va allora risolto in questi termini: il potere esercitato nella specie dal Ministro dell'Industria, che si concreta nella produzione delle norme attuative della legge sul registro delle imprese, spetta allo Stato. Esso, tuttavia, opera validamente solo fin dove non confligge con l'esigenza di tenere fermo l'assetto delle competenze stabilito nel d.P.R. n. 616/77. Ora, alla stregua di tale decreto, e delle fonti che in via generale presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regione, il settore del turismo è stato trasferito a quest'ultima. Lo Stato può, beninteso, anche nel caso in esame, vincolare e dirigere l'esercizio dei po-

Ma, ancor più a monte, l'intervento della stessa Corte è stato particolarmente decisivo nell'individuazione di cosa effettivamente potesse assurgere a principio fondamentale posto dalla legge dello Stato.

Con la sentenza n. 83 del 1982, difatti, il Giudice delle leggi ha precisato che «il limite dei principi consiste non già nel dovere di osservare le singole leggi statali (perché, se così fosse, il potere normativo regionale si ridurrebbe ad una semplice potestà regolamentare), bensì nell'obbligo di conformarsi ai criteri generali ai quali si ispira la disciplina statale in una determinata materia e che di questa e dei relativi istituti sono espressione caratteristica».

I principi fondamentali delle leggi dello Stato, in questi termini, «non possono essere confusi con gli specifici disposti legislativi nella materia di cui trattasi, i quali, se non sono espressione di un criterio generale, non rilevano sulla potestà normativa regionale»⁴⁴. E, in assenza di specifiche disposizioni contenute i principi fondamentali di una data materia, questi devono essere desunti dall'intera legislazione statale vigente⁴⁵.

Quanto poi alla potestà attuativa, occorre ricordare che questa era prevista nell'art. 117, c. 2, Cost., nel quale si prevedeva che «le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione». Da un punto di vista meramente teorico, la potestà legislativa attuativa si distingueva nettamente rispetto alla potestà concorrente, sia in quanto risultavano sottoposte a limiti differenti, sia in quanto l'esercizio della potestà attuativa, a differenza della prima, dipendeva esclusivamente dalla volontà del legislatore statale, il quale poteva, ma non per forza doveva, demandare alle Regioni l'attuazione concreta delle proprie leggi.

In realtà, non è stato poi così agevole, talvolta, capire dove dovesse essere collocata la linea di confine tra le due potestà⁴⁶. A ben osservare, difatti, la legge-cornice non

teri di autonomia, mediante il corretto ricorso alla normazione di principio e alla funzione di indirizzo e coordinamento: e di tale strumento il legislatore si è in effetti giovato, nel configurare l'art. 5 della legge n. 217 del 1983. Ma la disposizione ivi contenuta lascia integra la facoltà delle Regioni di modificare o sostituire la disciplina introdotta nel decreto ministeriale, in vista ed applicazione della legge sul registro delle imprese».

⁴⁴ Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 83 del 1982, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Inoltre, già nella sentenza n. 7 del 1958, Punto unico del *Considerato in diritto*, la Corte ebbe modo di precisare che, ai fini del giudizio di legittimità di una legge regionale – con specifico riferimento ai principi stabiliti dalla legge dello Stato – ciò che deve ritenersi essenziale è «la corrispondenza di tale norma ai principi dell'ordinamento dello Stato, in base all'interpretazione attuale che di essi deve accogliersi, in relazione alle esigenze specifiche, di tempo e di luogo, alla cui soddisfazione deve mirare la legislazione regionale».

⁴⁵ Così Corte costituzionale, n. 492 del 1995, Punto 5 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice costituzionale ha ricordato come «la giurisprudenza di questa Corte si è ormai consolidata nel senso che, nei rapporti tra la legislazione statale e quella regionale, i principi sono in ogni caso ricavabili dall'intera legislazione statale vigente».

⁴⁶ In questi termini si v. T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 228, secondo cui la linea di confine tra i due tipi di potestà «tende a sfumare, quando non a svanire del tutto, specie

risultava così dissimile, nella forma e nei contenuti, rispetto alla legge che demandava alla Regione l'attuazione di un dato provvedimento legislativo.

Da un lato, infatti, lo Stato disciplinava la materia, dall'altro lato, era ammesso un margine d'intervento regionale con forza derogatoria rispetto alla normativa statale. In altri termini, alle Regioni era consentito disciplinare gli spazi lasciati vuoti dal legislatore statale o le norme in bianco, nel rispetto tuttavia dei criteri previsti nella legge con la quale si demandava l'attuazione alle Regioni.

Quanto, infine, al limite delle leggi statali che le Regioni speciali possono adeguare alle particolari esigenze territoriali, sia sufficiente richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 227 del 1990, nella quale il Giudice delle leggi ha precisato che la competenza regionale di integrazione e attuazione delle leggi statali, riferita alle Regioni speciali, oltre ad essere più ampia di quella tracciata nell'ultimo comma dell'art. 117 Cost., «non ha carattere meramente esecutivo, bensì complementare, potendo esprimere contenuti innovativi rispetto alla legislazione statale, purché diretti ad adattare le disposizioni poste da tale legislazione alle particolari esigenze regionali»⁴⁷.

L'adattamento operato dalla Regione speciale nella disciplina delle materie affidate a tale tipologia competenziale può, pertanto, «comportare l'adozione di norme non solo esecutive (*secundum legem*), ma anche integrative (*praeter legem*), tali cioè da ampliare, senza derogarli, i contenuti normativi espressi attraverso la legislazione statale»⁴⁸.

4. I limiti generali di legittimità.

All'interno della categoria dei limiti generali di legittimità si soleva ricomprendere il limite del rispetto della Costituzione e delle leggi costituzionali; il limite delle materie, vale a dire l'impossibilità per il legislatore regionale di legiferare al di fuori delle materie attribuite alla propria potestà legislativa e, infine, il limite territoriale, ovvero il divieto di dettare discipline volte a produrre effetti al di fuori dei confini territoriali di riferimento.

Tra i limiti generali di legittimità particolare rilievo assumeva, senza dubbio, il cosiddetto *limite costituzionale*. Si trattava, come è noto, di un limite incidente su tutta la potestà legislativa, sia quella statale che quella regionale. Per tale ragione, è possibile classificarlo al vertice della gerarchia dei limiti alla potestà legislativa: difatti, tutti i limiti alle leggi regionali, generali e speciali, potevano, «in fondo, ricondursi, più o me-

in ragione delle incertezze che contrassegnano le nozioni di “principio fondamentale” e di norma “attuanda”».

⁴⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 227 del 1990, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ *Ibidem*.

no direttamente, a quest'unico limite, rinvenendo comunque nella Costituzione (e in leggi costituzionali) la giustificazione prima della loro esistenza»⁴⁹.

Il limite costituzionale, tuttavia, non poteva esaurirsi nell'ovvio rispetto della normativa costituzionale, con la subordinazione delle legge statale e regionale alla Costituzione, ma doveva ritenersi rinvenibile, più in generale, in tutte quelle disposizioni costituzionali in cui si prevedono riserve a favore della legge statale⁵⁰.

È il caso, ad esempio, di tutte quelle materie che richiedevano una disciplina generale e unitaria, in quanto destinata alla totalità dei consociati.

Ad uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale in materia, emerge come, in una prima fase, la Corte abbia interpretato il limite delle riserve statali in modo assai stringente. Nella sentenza n. 4 del 1956, per esempio, il Giudice delle leggi ebbe ad affermare che «la Costituzione, quando rinvia puramente e semplicemente alla legge la disciplina di una determinata materia, si riferisce soltanto alla legge dello Stato»⁵¹.

Purtuttavia, in un secondo momento, la Corte è parsa riconoscere un margine d'intervento al legislatore regionale anche nelle materie coperte da riserva di legge.

Così, nella sentenza n. 64 del 1965, con riferimento alla riserva prevista nell'art. 23 Cost., il Giudice costituzionale ha precisato che «ove la disposizione per cui nessuna prestazione può essere imposta se non in base alla legge dovesse intendersi nel senso che solo la legge dello Stato possa imporre tributi, si escluderebbe con ciò stesso la potestà normativa tributaria della Regione; ma ciò contrasterebbe con quelle altre norme costituzionali che attribuiscono tale potestà»⁵².

Con riguardo poi alla generalità delle altre riserve previste, la Corte ha mantenuto un generale orientamento di assoluta preclusione nei confronti dell'intervento regionale. In questi termini, doveva intendersi interamente interdetta al legislatore regiona-

⁴⁹ Così T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 162.

⁵⁰ In questi termini, P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 143 ss.

⁵¹ Così Corte costituzionale, n. 4 del 1956, Punto unico del *Considerato in diritto*.

⁵² V. Corte costituzionale, n. 64 del 1965, Punto 6 del *Considerato in diritto*. Nella sentenza in parola la Corte ha ulteriormente precisato che «alla stessa conseguenza si perverrebbe ove si attribuisse alla parola “legge”, usata nell'art. 23, il significato di norma emanata nell'esercizio di una potestà legislativa piena, e cioè esclusiva. A parte il rilievo che questa interpretazione dell'art. 23 sarebbe arbitrariamente restrittiva, dato che gli atti emanati dalla Regione nell'esercizio della competenza legislativa concorrente o sussidiaria sono, nel linguaggio dei testi costituzionali, “leggi” come le altre, l'attribuire il predetto significato all'art. 23 equivarrebbe a negare quella competenza legislativa, che la Corte ha riconosciuto alla Regione nelle sentenze più volte ricordate, precisando che trattasi di competenza non esclusiva, ma concorrente e sussidiaria della competenza statale. D'altra parte, il valore dell'art. 23 sta nel disporre una riserva legislativa, che è garanzia della sfera giuridica dei singoli soggetti, in quanto è diretta a escludere ogni limitazione e ogni invasione di essa, da parte della pubblica autorità, che non sia voluta dalla legge o posta in essere in base alla legge. La logica del sistema richiede che questa garanzia agisca ugualmente nei confronti dello Stato come della Regione».

le la disciplina relativa alla materia penale, a parte l'eventuale richiamo a sanzioni penali comunque stabilite dal legislatore statale.

E in effetti, già con la sentenza n. 21 del 1957, la Corte ebbe a precisare che «il potere legislativo penale appartiene soltanto allo Stato, principalmente in virtù di un principio generale che trova fondamento soprattutto nella particolare natura delle restrizioni della sfera giuridica che si infliggono mediante la pena. La quale incide sugli attributi e beni fondamentali della persona umana, in primo luogo sulla libertà personale; onde la necessità che tali restrizioni siano da stabilirsi in base a una generale e comune valutazione degli interessi della vita sociale, quale può essere compiuta soltanto dalla legge dello Stato»⁵³.

A ben osservare, tuttavia, anche nella materia penale la Corte è sembrata ammettere, in un secondo momento, un pur marginale intervento da parte del legislatore regionale.

A sostegno di quanto affermato, è possibile richiamare la sentenza della Corte costituzionale n. 487 del 1989, nella quale il Giudice delle leggi ha avuto modo di puntualizzare che «alle leggi regionali non è precluso concorrere a precisare, *secundum legem*, presupposti d'applicazione di norme penali statali né concorrere ad attuare le stesse norme e cioè non è precluso realizzare funzioni analoghe a quelle che sono in grado di svolgere fonti secondarie statali. Tutte le volte in cui non sia in gioco la riserva di legge penale statale disposizioni attuative di leggi statali ben possono esser emanate da altre fonti ed in particolare dalle leggi regionali»⁵⁴.

Parimenti interdetto all'intervento del legislatore regionale doveva intendersi anche l'ambito relativo al diritto civile. Con la sentenza n. 352 del 2001, infatti, il Giudice delle leggi ha ribadito come l'ordinamento del diritto privato si ponga «quale limite alla legislazione regionale, in quanto fondato sull'esigenza, sottesa al principio costi-

⁵³ In questi termini si v. Corte costituzionale, n. 21 del 1957, Punto unico del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha ulteriormente argomentato che «il principio discende inoltre da altri criteri informativi della Costituzione, quali sono consacrati nelle norme generali, e nell'art. 3, che garantisce l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, e nell'art. 5, che consacra l'unità politica dello Stato proclamando che la Repubblica è “una ed indivisibile”. La competenza esclusiva dello Stato a legiferare in un campo, che attiene a quella salvaguardia dei diritti fondamentali dell'uomo che la Costituzione afferma e pone anzi a base di tutto l'ordinamento giuridico dello Stato, trova conferma nella disposizione specifica dell'art. 25, c. 2 : “Nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso”. [...] Che allo stesso modo debba intendersi la parola “legge” quando è adoperata nell'art. 25, comma 2, risulta dalla natura dei diritti che da esso vengono toccati, ed è comprovato dalla portata inequivocabile che ha la stessa parola “legge” quando è adoperata negli altri due commi dell'art. 25, che trattano di materie le quali attengono a diritti fondamentali di libertà, e che perciò sicuramente rientrano nella sfera di competenza dello Stato “uno e indivisibile”. [...] In base adunque ai principi generali contenuti nelle disposizioni degli artt. 3 e 5 della Costituzione e al principio specifico dettato dall'art. 25, comma 2, si può affermare che la disciplina del potere punitivo resta riservata allo Stato, e che è del tutto preclusa alle Regioni, sia a quelle ad ordinamento comune, sia a quelle a statuto speciale».

⁵⁴ V. Corte costituzionale, n. 487 del 1989, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

tuzionale di eguaglianza, di garantire nel territorio nazionale l'uniformità della disciplina dettata per i rapporti fra privati. Esso, quindi, identifica un'area riservata alla competenza esclusiva della legislazione statale»⁵⁵.

Eppure, nella medesima sentenza la Corte ha altresì argomentato che «l'incidenza sulla competenza regionale del limite del diritto privato non opera però in modo assoluto, in quanto anche la disciplina dei rapporti privatistici può subire un qualche adattamento, 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»⁵⁶.

Analogamente a quanto previsto con riferimento alla materia penale, dunque, anche la riserva di legge in ordine ai rapporti privati ammette una deroga solamente laddove l'intervento regionale si ponga in stretta linea di coerenza con la disciplina statale e rispetti i canoni della ragionevolezza.

È da ritenersi infine sottratta alla legislazione regionale anche la materia processuale e giurisdizionale. Ciò emerge, con tutta evidenza, già nella risalente sentenza n. 12 del 1957, nella quale il Giudice delle leggi ebbe a precisare che «tutto ciò che attiene alla istituzione, alla organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali, rientra nella competenza esclusiva dello Stato»⁵⁷. Principio, quest'ultimo, che, come è ben noto, trova il suo fondamento negli artt. 101 e seguenti della Costituzione.

Tuttavia, la Corte costituzionale ha ammesso che la legge regionale potesse prevedere l'utilizzo dei magistrati per incarichi estranei ai loro compiti di istituto. Il Giudice delle leggi, infatti, ha ritenuto conforme a Costituzione la previsione contenuta nell'art. 2 della l. r. Sardegna n. 25 del 1984, in cui si prevedeva la nomina di un magistrato della sezione della Corte dei conti fra i componenti dell'Ufficio regionale del *referendum*, chiamato a verificare la legittimità delle richieste di *referendum* regionale⁵⁸.

Secondo la Corte, «pur essendo la materia degli incarichi attribuibili ai magistrati compresa nella disciplina dello *status* dei magistrati medesimi, riservata alla legge dello Stato dall'art. 108, primo comma, della Costituzione, non incide, invece, sullo *status* dei magistrati, e non eccede dunque dalla competenza regionale, una disposizione di legge regionale che, nel disciplinare l'organizzazione di apparati e di attività della Regione stessa, o da essa dipendenti, preveda l'utilizzo di magistrati per incarichi estra-

⁵⁵ Così Corte costituzionale, n. 325 del 2001, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶ *Ivi*, Punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 12 del 1957, Punto unico del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Più in particolare, la questione sottoposta all'attenzione della Corte riguardava l'art. 6 della legge regionale della Sardegna 17 maggio 1957, n. 20 (*Referendum popolare in applicazione degli artt. 32, 43 e 54 dello Statuto speciale per la Sardegna*), come sostituito dall'art. 2 della legge regionale 24 maggio 1984, n. 25, «*Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 17 maggio 1957, n. 20*».

nei ai loro compiti di istituto, conferiti o autorizzati nei limiti, sulla base dei presupposti e con le modalità previste dalla normativa di *status*»⁵⁹.

Il limite costituzionale si è invero, da ultimo, nel rispetto, imposto al legislatore regionale, del principio del decentramento, di quello della tipicità delle forme e, infine, di quello di eguaglianza. Quanto al primo, ricavato dall'art. 5 della Costituzione, si estrinsecava nell'obbligo per le Regioni di rispettare l'autonomia degli enti infraregionali. Quanto al secondo, si trattava del vincolo per le autonomie regionali di seguire, nella formazione degli atti, i procedimenti previsti nella Costituzione e negli Statuti di autonomia speciale.

Maggiori difficoltà ha comportato, invece, l'interpretazione del limite collegato al principio di eguaglianza, il quale, per stessa ammissione della Corte⁶⁰, doveva in qualche modo contemperarsi con il principio autonomistico. Detto in altri termini, si trattava di contemperare la possibilità di diversificare la disciplina relativa a determinate materie con il divieto di trattare diversamente, senza nessun fondamento di ragionevolezza, casi che presentavano invece le medesime caratteristiche.

Il secondo vincolo alla potestà legislativa regionale era rappresentato, invece, dal *limite delle materie*, il quale concerneva le concrete modalità con cui venivano allocate le competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Il criterio di distribuzione per materia, come è noto, ha creato fin dal principio numerosi problemi interpretativi, legati alla difficoltà nel ricondurre i singoli provvedimenti legislativi alle etichette previste sia dagli Statuti speciali, sia nel Titolo V della Costituzione⁶¹.

È per tale ragione che, già nella sentenza n. 66 del 1961, il Giudice delle leggi ebbe a precisare che «le formule adoperate negli Statuti si debbono interpretare secondo il significato che hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico»⁶², vale a dire facendo ricorso al cosiddetto criterio normativo od oggettivo.

⁵⁹ Così Corte costituzionale, n. 285 del 1999, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰ Nella sentenza n. 143 del 1989, Punto 3 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale ha argomentato che «una relativa difformità di trattamento dei singoli, sempreché sia giustificata dalla particolarità della situazione, e insita nello stesso riconoscimento costituzionale delle autonomie regionali». Si v., analogamente, Corte costituzionale n. 447 del 1988, Punto 2 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare che il riconoscimento stesso «di una competenza legislativa delle Regioni in date materie comporta l'eventualità, legittima alla stregua del sistema costituzionale, di una disciplina regionale delle stesse materie divergente da quella nazionale, nei limiti, come è ovvio, segnati dall'art. 117 della Costituzione per le Regioni a Statuto ordinario e dagli Statuti speciali per le Regioni ad autonomia differenziata».

⁶¹ Come è stato opportunamente sostenuto da T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 176, «la definizione costituzionale delle materie, quale che sia il criterio che sta alla base della loro elencazione, contiene in sé un elevato margine di indeterminazione concettuale, già per il fatto che quelli positivamente stabiliti sono pur sempre dei nomi o delle etichette, che abbisognano di essere riempiti di contenuti e di senso; contenuti e senso che, alla fin fine, è dato di precisare al legislatore in prima battuta ed, eventualmente, in seconda, alla giurisprudenza costituzionale, chiamata a dirimere le controversie interpretative al riguardo insorgenti fra Stato e Regioni».

⁶² V. Corte costituzionale, n. 66 del 1961, Punto unico del *Considerato in diritto*.

Nel corso degli anni, tuttavia, la palese insufficienza del criterio succitato, ha indotto la Corte ad adoperare ulteriori strumenti interpretativi, soprattutto in quei casi in cui un dato provvedimento legislativo non fosse immediatamente riconducibile a uno specifico ambito materiale. È il caso, ad esempio, del criterio storico, in forza del quale la portata delle espressioni testuali doveva essere desunta dalla legislazione vigente al momento dell'approvazione della Costituzione⁶³. O, ancora, del criterio finalistico, o teleologico, per il quale i confini della materia andavano determinati in relazione agli scopi e ai fini perseguiti dalla norma regionale⁶⁴.

Se in una prima fase gli ultimi due criteri richiamati operavano solo residualmente, si è assistito, in un secondo momento, a un evidente incremento nell'utilizzo del criterio teleologico per la risoluzione delle controversie tra Stato e Regioni.

Rileva osservare, sul punto, che, almeno in una prima fase, l'abbandono del criterio normativo in favore di quello finalistico, sembrava aver premiato il solo legislatore statale. Difatti, osservando con attenzione la giurisprudenza della Corte, emerge con evidenza come alle mire espansionistiche regionali – da perseguire, appunto, tramite un'interpretazione finalistica delle etichette – il Giudice delle leggi abbia sovente opposto l'applicazione del criterio normativo, circoscrivendo così ancor più rigidamente i margini d'intervento del legislatore regionale.

A riprova di quanto affermato, è possibile richiamare nuovamente la sentenza n. 66 del 1961, nella quale la Corte statui che nello stabilire la legittimità di una data legge non potesse «essere determinante la considerazione del fine, che essa si è proposto». Diversamente, «la tassativa elencazione di materie contenute negli Statuti pone un limite alla competenza legislativa delle Regioni, che non consente l'emanazione di provvedimenti legislativi fuori dall'ambito di esse, anche se preordinati al conseguimento di finalità inerenti alle dette materie». Occorre, dunque, concludeva in quella occasione la Corte, «aver riguardo all'oggetto della legge regionale e al contenuto delle sue norme, per rapportarli alla sfera di competenza legislativa attribuita alla Regione nelle singole materie indicate nello Statuto»⁶⁵.

⁶³ Si v. Corte costituzionale n. 138 del 1972, Punto 3 del *Considerato in diritto*, in cui il Giudice delle leggi ha argomentato che «anche se ai lavori preparatori non si può attribuire un valore decisivo, neppure è consentito negare ad essi ogni rilevanza, specialmente quando se ne deducano argomenti in armonia col quadro di insieme nel quale le singole norme vanno collocate ed interpretate».

⁶⁴ Così, ad esempio, Corte costituzionale, n. 2 del 1959, Punto 2 del *Considerato in diritto*, laddove si legge «non è contestabile che l'acquisto di un'area di proprietà privata da parte del Comune per cederla all'Ente implica formalmente due passaggi di proprietà, dal privato al Comune e dal Comune all'Ente, ma, poiché per legge la cessione dell'area dal Comune all'ente è obbligatoria e gratuita, non sembra che l'estensione ai Comuni dei benefici fiscali concessi all'Ente per i quali non vi è impugnazione, ecceda sostanzialmente la competenza legislativa della Regione in materia di esenzioni fiscali, avuto riguardo allo scopo della legge ed ai rapporti in cui è posto dalla legge il Comune rispetto ai compiti dell'Ente di provvedere alla costruzione ed alla gestione, nel territorio della Regione, di alloggi a tipo popolare».

⁶⁵ Così Corte costituzionale, n. 66 del 1961, Punto unico del *Considerato in diritto*.

Epperò, a partire dal trasferimento delle funzioni avvenuto con il d.P.R. n. 616 del 1977, la situazione mutò radicalmente. Il Giudice delle leggi, infatti, da quel momento, ha iniziato a far larga applicazione del criterio teleologico anche in favore delle Regioni, tantoché il criterio oggettivo è andato via via caratterizzandosi per la sua posizione di subalternità.

Nella sentenza n. 183 del 1987, ad esempio, la Corte ha riconosciuto alla Regione Lombardia «una competenza costituzionalmente garantita in materia di protezione ambientale, il cui contenuto può essere individuato, in relazione all'assetto del territorio e dello sviluppo sociale e civile di esso, per un verso nel rispetto e nella valorizzazione delle peculiarità naturali del territorio stesso, per altro verso, nella preservazione della salubrità delle condizioni oggettive del suolo, dell'aria e dell'acqua a fronte dell'inquinamento atmosferico, idrico, termico ed acustico»⁶⁶. E ciò si desumerebbe – concludeva in quella sede la Corte – «dalla interpretazione teleologica della elencazione delle materie contenuta nell'art. 117, e richiamata dall'art. 118 Cost.»⁶⁷.

In definitiva, si può argomentare che, nel corso degli anni, i criteri adoperati dalla Corte per risolvere le controversie tra legislatore statale e regionale sono stati precipuamente due: il criterio normativo e quello finalistico. Ebbene, mentre in una prima fase a prevalere è stato il primo, in una seconda, contestuale al primo trasferimento delle funzioni avvenuto alla fine degli anni '70, a risultare preminente è stato senza dubbio il secondo.

Resta da approfondire, infine, il *limite territoriale*, il quale imponeva che l'intervento del legislatore regionale non potesse estendersi al di fuori del proprio ambito territoriale di riferimento. Siffatto limite discendeva dall'art. 120 Cost., in forza del quale le Regioni non potevano istituire dazi d'importazione o esportazione o transito fra le Regioni, né potevano adottare provvedimenti che ostacolassero in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni, né, soprattutto, potevano limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale, la loro professione, impiego o lavoro.

E, in armonia con quanto sopra, la Corte ebbe a precisare che «l'attività normativa e quella amministrativa devolute alla Regione, ..., non si possono svolgere legittimamente se non nell'ambito del territorio assegnato alla Regione stessa e per la tutela di quegli interessi, i quali, in base ad una valutazione di tutti gli elementi che la varietà dei casi può presentare, si appalesino esclusivamente, o almeno prevalentemente, localizzati nel territorio medesimo»⁶⁸.

⁶⁶ Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 183 del 1987, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ *Ibidem*.

⁶⁸ Così Corte costituzionale, n. 28 del 1958, Punto unico del *Considerato in diritto*. In argomento si veda altresì Corte costituzionale, n. 58 del 1958, Punto unico del *Considerato in diritto*, nella quale la

Nondimeno, occorre rilevare che i confini del limite in oggetto sono andati via via sfumando, dacché la Corte costituzionale ha ammesso che la Regione, quale ente politico esponenziale della comunità regionale, potesse «intervenire con provvedimenti di spesa riguardo a tutte le questioni di interesse della comunità regionale, anche se queste sorgono in settori estranei alle singole materie indicate nell'art. 117 della Costituzione e si proiettano al di là dei confini territoriali della Regione medesima»⁶⁹.

Non poteva essere negata, in questi termini, «la presenza di un interesse regionale all'adozione di iniziative in sostegno sociale e culturale a favore delle popolazioni emigrate»⁷⁰.

Insomma, «la Regione, per la Costituzione, non è una monade e l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà non può essere confinato nel ristretto ambito regionale. Sicché, soprattutto in relazione alle espressioni dell'autonomia regionale collegate alle posizioni della regione come ente esponenziale e rappresentativo degli interessi generali della propria comunità, si deve ammettere che il principio di territorialità [...] possa subire relativizzazioni o anche deroghe, purché giustificate, ovviamente, nei termini sopra detti»⁷¹.

Per stessa ammissione della Corte, dunque, non sempre risulta agevole stabilire con precisione quando si è in presenza di leggi regionali idonee a superare il limite in parola, giacché, in alcune circostanze, non sembra si possa evitare che gli effetti prodotti si riverberino all'esterno del territorio regionale. E, anzi, come è stato acutamente osservato, «è fisiologico che ciò avvenga per alcune materie (ad esempio il turismo), per le quali la cura degli interessi afferenti alla dimensione territoriale dell'ente

Corte ha argomentato che dall'art. 4, lett. *b*, dello Statuto regionale sardo «derivano alla Regione poteri di iniziativa circa l'istituzione e l'ordinamento degli enti e delle aziende di credito di carattere regionale; può anche ammettersi che la Regione, attraverso le necessarie autorizzazioni, possa negare o consentire, proprio in funzione degli interessi regionali, l'istituzione degli enti e delle aziende sopra indicate. Ciò è conforme al principio della distribuzione funzionale del credito, che è proprio della legge bancaria e che è in armonia col sistema delle autonomie regionali, destinate ad adeguare l'ordinamento giuridico alle esigenze locali, secondo la diversità dei bisogni. Anche prima della legge bancaria non mancavano, del resto, in Italia fiorenti istituti di credito la cui disciplina statutaria doveva essere approvata da enti locali; e vi sono tuttora istituti di credito di diritto pubblico, sui quali gli enti locali esercitano vari poteri, col pieno rispetto della legge bancaria. Ma è ovvio che i poteri della Regione non possono escludere i poteri che la legge conferisce agli organi statali (artt. 5 e 28 della legge bancaria) circa l'istituzione e l'ordinamento degli enti e delle aziende di credito. Se la Regione sarda potesse a suo beneplacito istituire ed ordinare tutti gli enti e tutte le aziende bancarie di carattere regionale che le sembrassero opportune nel proprio interesse, verrebbe violato il principio fondamentale della cura unitaria della funzione creditizia, che deriva dall'esigenza di garantire la sicurezza del risparmio e di assicurare l'ordine monetario su base nazionale e che è caratteristico della vigente legge bancaria».

⁶⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 251 del 1993, Punto 2 del *Considerato in diritto*. Nella medesima direzione si v. anche le sentenze nn. 829 del 1988 e 276 del 1991.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 829 del 1988, Punto 2.5 del *Considerato in diritto*.

può, di riflesso, provocare conseguenze negative a carico di altri enti (specie se finitimi)»⁷².

Pertanto, in conclusione, il limite territoriale non si presta a una definizione rigida, ma necessita di uno scrutinio *ex post*, caso per caso, da parte della Corte, che non ne consente un inquadramento definitivo.

5. I limiti generali di merito: l'interesse nazionale.

Nel sistema costituzionale originario, il limite dell'interesse nazionale era disciplinato nell'art. 127 della Costituzione, nel quale si prevedeva che il Governo, qualora avesse ritenuto una legge regionale in contrasto con l'interesse nazionale, avrebbe potuto promuovere la questione di merito davanti al Parlamento⁷³. Si trattava, dunque, di un limite che «doveva essere fatto valere a posteriori contro leggi regionali in ipotesi legittime sotto il profilo della competenza, ma tali da esprimere un orientamento politico contrastante con quello prevalente in sede nazionale»⁷⁴.

Prima di approfondire il concreto funzionamento del limite dell'interesse nazionale nell'assetto costituzionale previgente, appare opportuno dar conto di come la dottrina più risalente ne abbia ricostruito il significato. Ciò sarà utile per comprendere quale sia stata, nel corso degli anni, la concezione dell'interesse nazionale assunta dal legislatore statale e, soprattutto, dalla Corte costituzionale.

Ebbene, volgendo per un attimo lo sguardo al passato è possibile rinvenire due orientamenti dottrinali tra loro intimamente eterogenei⁷⁵: così, da una parte si sostiene che l'interesse nazionale dovesse essere ancorato alla volontà politica della contingente maggioranza parlamentare, e quindi, alle dinamiche che sottendono il rapporto

⁷² Si tratta della posizione sostenuta da T. MARTINES – A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 186.

⁷³ Nell'originario art. 127 Cost. si statuiva che «Ogni legge approvata dal Consiglio regionale è comunicata al Commissario che, salvo il caso di opposizione da parte del Governo, deve vistarla nel termine di trenta giorni dalla comunicazione. La legge è promulgata nei dieci giorni dalla apposizione del visto ed entra in vigore non prima di quindici giorni dalla sua pubblicazione. Se una legge è dichiarata urgente dal Consiglio regionale, e il Governo della Repubblica lo consente, la promulgazione e l'entrata in vigore non sono subordinate ai termini indicati. 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 la 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».

⁷⁴ Così A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2003, 96.

⁷⁵ Sul tema v. *amplius* F. PALAZZI, *Voce "Interesse nazionale (nella Costituzione del 1948)"*, in *Enciclopedia del Diritto*, *Annali* II, t. 2, 730 ss.

tra Governo e Parlamento⁷⁶; dall'altra, si ritenne, per converso, che lo stesso dovesse intendersi svincolato rispetto all'indirizzo politico governativo e della maggioranza e che riguardasse, piuttosto, valori di rilievo costituzionale che trascendono la mera contingenza politico-parlamentare⁷⁷.

Ancora, tra coloro che ne evidenziarono la stretta interconnessione con la dimensione politico-partitica, taluni ricostruirono l'interesse nazionale quale conflitto tra diversi indirizzi politici che, in forza della posizione di subalternità della legge regionale rispetto a quella statale, si sarebbe dovuto risolvere sistematicamente in favore del legislatore nazionale⁷⁸; talaltri, più cautamente, rilevarono che il Parlamento avrebbe dovuto sindacare esclusivamente quelle leggi regionali che, pur legittime sul piano strettamente formale, fossero rivolte all'attuazione di orientamenti politici suscettibili di «apportare grave turbamento agli indirizzi di politica generale dello Stato»⁷⁹.

In direzione opposta, tra coloro i quali sostennero che l'interesse nazionale dovesse venire in rilievo come parametro svincolato dall'indirizzo politico, alcuni ritennero che fosse da ricondurre «a quei supremi valori [...] che valgono ad identificare la nazione italiana e ad unire tutti gli italiani a un comune patrimonio spirituale»⁸⁰. Si tratterebbe, dunque, in questi termini, di tutti quei valori «non normativizzati e immanenti nella comunità»⁸¹, come ad esempio «l'unità etico-sociale caratterizzata dalla

⁷⁶ Sul punto v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 201 ss.; ID., *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e legge statale secondo la Costituzione*, Milano, 1957, 86 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, 1960, 1282 ss. e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 944 ss.; S. BARTHOLINI, *Rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 348 ss. e ID., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 1 ss.; A. D'ATENNA, *Autonomia legislativa delle Regioni*, cit., 117 ss.

⁷⁷ Così A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, 1974, 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 18 ss. e ID., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 624 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, 1965, 183 ss.

⁷⁸ In tal senso v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 190 ss. Analogamente, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale Diritto Pubblico*, 1971, 34 ss.

⁷⁹ Così C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1969, 1305. Per tali ragioni, come evidenziato dall'Autore in *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, 1280 ss., doveva ritenersi esclusa la sindacabilità delle eventuali lesioni dell'interesse nazionali in sede di legittimità, ovvero davanti alla Corte costituzionale. In questi termini, la dottrina richiamata non negava l'esistenza di una pluralità di indirizzi politici, ma riteneva che il Parlamento, quale «interprete più qualificato a far valere determinate concezioni dell'interesse nazionale», avrebbe dovuto occuparsi di evitare di far prevalere l'indirizzo regionale, laddove questo avrebbe potuto compromettere, come detto, la realizzazione di obiettivi programmatici perseguiti a livello centrale.

⁸⁰ V., in tal senso, T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *La regione e il governo locale*, Milano, 1965, 188.

⁸¹ *Ivi*, 189.

comunione di razza, di lingua, di cultura, di costumi, di tradizione, di religione»⁸² i quali, non potendo ricevere adeguata tutela per mezzo dello strumento legislativo, avrebbero dovuto essere più efficacemente salvaguardati grazie, appunto, all'istituto dell'interesse nazionale.

Secondo altri, invece, esso individuerebbe un «elemento portante della costituzione materiale», non coincidendo, pertanto, «né con gli interessi perseguiti con l'indirizzo politico di maggioranza, né con i valori della Nazione, né con l'interesse dello Stato»⁸³. Siffatti valori rappresenterebbero, allora, il cosiddetto «indirizzo politico costituzionale»⁸⁴, con il risultato che l'interesse in parola si configurerebbe quale strumento giuridico predisposto al fine di garantirne l'effettiva attuazione.

Ora, al di là della disputa richiamata, ciò che occorre evidenziare è come, a ben osservare, all'interesse nazionale non possa essere associata una concezione univoca. Così, mentre gli altri limiti «hanno carattere obiettivo e la loro identificazione è possibile all'interprete con riferimento al testo di legge», il limite dell'interesse nazionale si distingue «per la mancanza di ogni criterio idoneo alla sua predeterminazione, ciò che lo rende effettuabile solo con apprezzamenti di opportunità»⁸⁵.

Ed è proprio a causa della sua intrinseca indeterminatezza semantica che il limite in parola, da strumento di controllo sul merito, si è trasformato, nel corso degli anni, in parametro per lo scrutinio di legittimità delle leggi regionali. Non è stato marginale, in questi termini, il fatto che, nella vigenza dell'assetto costituzionale originario, il Governo non abbia mai azionato il limite dell'interesse nazionale, preferendo risolvere le ipotesi di contrasto mediante i processi di mediazione politica piuttosto che per il tramite della procedura di cui all'art. 127 della Costituzione.

Si è strutturata così una prassi, avallata dalla giurisprudenza costituzionale in materia, per cui il limite dell'interesse nazionale «da eccezionale, *ex post*, caso per caso e di merito, si è trasformato in un limite normale, *ex ante*, in generale e di legittimità», il quale ha consentito al legislatore statale di sottrarre «alla competenza della Regione settori interi di competenze pur rientranti nella definizione costituzionale delle mate-

⁸² *Ivi*, 195.

⁸³ Così A. BARBERA, *Regioni e interesse regionale*, cit., 98. Invero, come è stato precisato dalla stessa dottrina, l'interesse nazionale «dovrebbe porsi in coincidenza con i fini perseguiti dalla maggioranza, ma è nella logica di ogni sistema politico che, talvolta, questi divergano dai valori fondamentali su cui si regge l'unità e la coerenza dell'ordinamento».

⁸⁴ *Ivi*, 136. L'Autore ha sostenuto che i suindicati valori «a) possono essere formalizzati in puntuali norme della costituzione formale; possono non emergere nella costituzione formale ma tuttavia b) tradursi in principi posti con leggi cornice o c) non tradursi affatto in norme giuridiche espresse e rimanere a livello di principi generali dell'ordinamento».

⁸⁵ Si v. C. MORTATI, *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956, 1004 ss.

rie attribuite alle loro cure»⁸⁶. Detto in altri termini, l'interesse nazionale, prefigurato dai Costituenti quale «limite negativo di carattere politico per le Regioni», e di conseguenza più come «ostacolo da non superare» che come «fine da perseguire»⁸⁷, si è trasformato, in concreto, in limite di legittimità e in fondamento dell'esercizio dei poteri statali su materie di competenza regionale. E ciò ha avuto quale inevitabile conseguenza quella di investire il Giudice costituzionale «di questioni che – a rigore – sarebbero state di competenza delle Camere»⁸⁸.

Ed è stata la stessa Corte costituzionale, con le sue pronunce, a legittimare il processo di conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità⁸⁹. Difatti, con la sentenza n. 37 del 1966, il Giudice delle leggi ebbe a precisare che i limiti riconducibili all'interesse nazionale «funzionano non soltanto in senso negativo, nel senso, cioè, che la legge regionale non può oltrepassarli, ma vale anche nel senso che essi offrono 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»⁹⁰.

Pertanto, concludeva in quell'occasione la Corte, «una concezione puramente negativa del limite sarebbe assurda, giacché determinerebbe una paralisi in settori di importanza nazionale preminente, inibendo tanto alle Regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare»⁹¹.

Seguendo l'orientamento inaugurato dalla giurisprudenza costituzionale, il legislatore statale ha concepito, nel corso degli anni, tutta una serie di strumenti che, introdotti talvolta tramite fonte primaria talaltra mediante fonte regolamentare, erano tutti finalizzati alla indefettibile tutela degli interessi nazionali. Ed è proprio grazie a siffatti strumenti che si è in concreto compiuta la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità.

In questa sede, saranno oggetto di specifica analisi la pratica del ritaglio delle materie, la funzione di indirizzo e coordinamento e il potere sostitutivo statale.

⁸⁶ In questi termini G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale (Il sistema delle fonti del diritto)*, Utet, 1990, Torino, 235.

⁸⁷ Si v., in questo senso, A. ANZON, *La distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni*, in *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, cit., 96.

⁸⁸ Così V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, 1984, Padova, 121 ss.

⁸⁹ L. PALADIN, *Diritto regionale (seconda edizione)*, cit., 83, ha parlato di una «trasposizione degli interessi nazionali dal piano dei controlli e dei limiti di merito sul piano dei limiti di legittimità».

⁹⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 37 del 1966, Punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁹¹ *Ibidem*.

6. La conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità: a) il ritaglio delle materie.

Si tratta ora di indagare, quindi, il processo di conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità. Detto in altri termini, occorre approfondire gli strumenti con cui, da un lato il legislatore statale, dall'altro la Corte costituzionale, hanno favorito la trasposizione dell'interesse nazionale «da parametro del controllo parlamentare di merito a parametro del sindacato di legittimità costituzionale e, ancora a monte, a fondamento della legislazione attuativa dell'originario Titolo V della Costituzione»⁹².

Il primo di questi strumenti, come si è già anticipato, è rappresentato dalla pratica del «ritaglio della materie», per mezzo della quale il legislatore statale, all'atto del trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni speciali⁹³, ha riservato al proprio esercizio quella parte di materie ritenute di preminente interesse nazionale o, comunque, eccedenti rispetto agli interessi regionali.

Più precisamente, ci si riferisce alle norme di attuazione degli Statuti speciali, approvate per rendere effettivamente operativo il decentramento delle funzioni dello Stato alle Regioni speciali. E siffatta pratica è stata successivamente riproposta in occasione del primo trasferimento di funzioni alle dianzi istituite Regioni ordinarie.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 138 del 1972 è stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni del d.P.R. n. 7 del 1972, da cui risultava che non tutte le funzioni inerenti alle «fiere» ed ai «mercati» fossero state trasferite alle Regioni ordinarie. In quell'occasione il Giudice costituzionale, dopo aver precisato che per un corretto inquadramento delle materie di cui all'art. 117 Cost. non fosse sempre sufficiente il ricorso «a criteri puramente formali o contenutistici», ha argomentato che «anche se nel testo costituzionale solo per alcune di esse viene espressamente indicato il presupposto di un sottostante interesse di dimensione regionale, per tutte vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali»⁹⁴. In questi termini, proseguiva la Corte, «l'ordinamento costituzionale, come impone che siffatti interessi si soggettivizzino nelle Regioni, così esige, nel quadro di una razionale individuazione

⁹² *Ivi*, 58.

⁹³ Il riferimento è alle norme di attuazione degli Statuti speciali. Siffatto strumento, che originava dalla necessità di valorizzare ulteriormente l'autonomia di tali Regioni, si è trasformato, *de facto*, in un'arma nella disponibilità del legislatore statale con cui riservarsi competenze ritenute di particolare interesse strategico. Sul tema si v. F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna di problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 62 ss.

⁹⁴ Corte costituzionale, n. 138 del 1972, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

delle due sfere di competenza, che allo Stato faccia capo la cura di interessi unitari, tali in quanto non suscettibili di frazionamento territoriale»⁹⁵.

Seguendo la logica argomentativa della Corte, è possibile riconoscere all'interno del medesimo ambito competenziale sia uno spazio d'intervento per il legislatore statale, per ciò che attiene alla tutela degli interessi unitari, sia un margine d'intervento per il legislatore regionale, quando invece a venire in rilievo sono interessi riconducibili alla dimensione regionale.

Di conseguenza, nel rilevare la legittimità della scelta del legislatore statale di trattenerne a sé una parte della materia «fiera e mercati», il Giudice costituzionale argomentò che la competenza legislativa, e la conseguente funzione amministrativa delle Regioni⁹⁶, dovesse essere limitata alle sole «fiere e mercati di carattere regionale, giacché queste manifestazioni, quando abbiano più vasta dimensione, corrispondono ad interessi sostanziali che fanno immediatamente capo alla intera comunità nazionale ed appartengono, conseguentemente, alla competenza dello Stato»⁹⁷.

È l'interpretazione delle materie sulla base degli interessi che ha consentito, dunque, di riconoscere una compartecipazione nell'esercizio della materia richiamata dello Stato e delle Regioni. Come è stato osservato dalla più attenta dottrina, la pratica del ritaglio ha rappresentato uno di quei meccanismi di collegamento e sovrapposizione tra amministrazione statale e regionale che ha notevolmente contribuito a quel processo di continuo sfaldamento dell'impalcatura euclidea dell'autonomia regionale. Sono difatti tali meccanismi, tra cui possiamo ricomprendere senz'altro la tecnica del ritaglio della materia, ad averne «divelto il cardine, cioè il principio del terzo escluso (le attribuzioni sono o dello Stato o della Regione), apertamente sconfessato dalla proliferazione di funzioni che, proseguendo nella metafora della geometria, possono definirsi "frattali", frazioni di competenze, miste o esercitate in comune, che non

⁹⁵ *Ibidem*.

⁹⁶ Occorre ricordare, al riguardo, che l'art. 118 della Costituzione nella sua versione originaria prevedeva che «Spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Provincie, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

⁹⁷ Corte costituzionale, n. 138 del 1972, Punto 4 del *Considerato in diritto*. Pur riconoscendo la legittimità della funzione in oggetto la Corte, a distanza di qualche anno, è intervenuta sul tema precisando che si dovesse «escludere che la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli già stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale. Resta fermo, però, che [...] il corretto esercizio di questa funzione implica [...] che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo è [...] pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie». Si v. Corte costituzionale n. 340 del 1983, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

possono ridursi a nessuna delle precise e distinte dimensioni considerate dalla Costituzione»⁹⁸.

La pratica del ritaglio, pertanto, oltre ad aver rappresentato uno degli strumenti attraverso i quali si è inverata la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità, ha senza dubbio contribuito a rendere meno rigido il riparto di competenze tra Stato e Regioni.

7. Segue: b) la funzione di indirizzo e coordinamento.

La funzione di indirizzo e coordinamento rappresenta il meccanismo che, più di tutti, ha inciso, vincolandola, sulla legge regionale⁹⁹. Lo strumento richiamato è stato introdotto nel nostro ordinamento con l'art. 17, lett. a), della legge n. 281 del 1970¹⁰⁰, attraverso il quale il legislatore statale ha conferito al Governo la delega a trasferire alle Regioni le funzioni esercitate da organi centrali o periferici dello Stato nelle materie previste nell'art. 117 Cost.¹⁰¹. Si prevedeva tuttavia che, pur nell'ambito di un organico trasferimento di competenze, fossero riservate allo Stato «funzioni di indirizzo e di coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del piano economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali»¹⁰².

⁹⁸ Si tratta della posizione sostenuta da R. BIN, *Voce "Legge regionale"*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 188 ss.

⁹⁹ Sulla funzione in commento v. L. PALADIN, *Diritto Regionale*, V ed., Cedam, Padova, 1992, 108 ss. Si v., inoltre, P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, 1325 ss.

¹⁰⁰ Nell'art. 17, c. 1, della legge n. 281 del 1970, rubricato «*Delega al Governo per il passaggio delle funzioni e del personale statale alle Regioni*», si prevedeva che «il Governo della Repubblica è delegato ad emanare, entro un biennio dall'entrata in vigore della presente legge, decreti aventi valore di legge ordinaria per regolare, simultaneamente per tutte le Regioni, il passaggio alle Regioni, ai sensi della disposizione VIII transitoria della Costituzione, delle funzioni ad esse attribuite dall'art. 117 della Costituzione e del relativo personale dipendente dello Stato, con l'osservanza dei seguenti principi e criteri direttivi: a) le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione saranno trasferite alle Regioni. Nella stesse materie resta riservata allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività delle Regioni che attengono ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi del programma economico nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali; saranno altresì stabiliti vincoli atti a garantire l'inalienabilità, l'indisponibilità e la destinazione dei beni di cui alla prima parte del comma quinto dell'art. 11, quando ciò sia necessario alla tutela degli interessi generali dello Stato in rapporto alla natura dei beni».

¹⁰¹ Secondo S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. pubb.*, 1971, 85 ss., «l'istituto del coordinamento è uno di quegli schemi organizzatori e procedimentali attraverso i quali le norme di attuazione degli Statuti speciali dapprima, e le leggi statali poi, hanno provveduto alla codificazione dell'interesse nazionale in sub-materie costituzionalmente rientranti nella competenza regionale».

¹⁰² *Ibidem*. Nella sentenza n. 150 del 1982, Punto 8 del *Considerato in diritto*, la Corte costituzionale precisò che «il potere anzidetto [...] è stato introdotto nel vigente sistema istituzionale nel momento in

Con riferimento alla funzione di indirizzo e coordinamento, è d'uopo soffermarsi su tutta una serie di questioni particolarmente rilevanti, quali, ad esempio, la sua configurazione, il suo fondamento, la sua forma, nonché i suoi limiti e il suo ambito di applicazione.

Quanto alla sua configurazione, è stata la stessa Corte costituzionale a precisare che la funzione in parola dovesse intendersi come «il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell'interesse nazionale e di quello di altre regioni, che l'art. 117 Cost. espressamente prescrive alla legislazione regionale»¹⁰³.

Epperò, ha precisato in un'altra occasione la Corte, «si deve escludere che la funzione in discorso serva ad introdurre nuovi limiti rispetto a quelli già stabiliti, nel vigente sistema costituzionale, in ordine alla sfera dell'autonomia regionale. Resta fermo, però, che [...] il corretto esercizio di questa funzione implica [...] che le attività regionali restino assoggettate al vincolo scaturente dalla legge o dal provvedimento degli organi centrali. Tale vincolo è [...] pienamente giustificato dalla necessità di soddisfare le istanze unitarie»¹⁰⁴.

La funzione di indirizzo e coordinamento, dunque, si configurava quale strumento volto alla tutela delle istanze unitarie.

Per quanto concerne il fondamento costituzionale, è stato lo stesso Giudice delle leggi a stabilire che fosse da rinvenirsi nei principi fondamentali della Costituzione¹⁰⁵. L'art. 17 della legge n. 281 del 1970 – si legge nella sentenza n. 39 del 1971 – è volto «a contemperare il rispetto dovuto all'autonomia regionale con le esigenze unitarie che trovano formale e solenne riconoscimento nell'articolo 5 della Costituzione, predisponendo un sistema che non si pone in contrasto con alcuna norma della Costituzione»¹⁰⁶. La funzione di indirizzo e coordinamento, in questi termini, «costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi»¹⁰⁷.

cui veniva attuato il primo organico trasferimento delle funzioni alle Regioni a Statuto ordinario. Si tratta di uno strumento affidato allo Stato, perché serva a comporre, in conformità del disegno costituzionale del decentramento, le istanze dell'autonomia con le esigenze unitarie».

¹⁰³ Corte costituzionale, n. 39 del 1971, Punto 5 del *Considerato in diritto*. Sulla decisione in esame v. il commento di L. PALADIN, *Sulle funzioni statali di indirizzo e di coordinamento delle materie di competenza regionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 1971, 189 ss. Più in generale, con riferimento alle pronunce della Corte in materia negli anni 1971 e 1972 si v. V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle Regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Politica del diritto*, 1972, 673 ss.

¹⁰⁴ Corte costituzionale, n. 340 del 1983, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Sul tema v. L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, 29 ss. L'Autrice ha ricostruito, con dovizia di particolari, le diverse posizioni emerse in dottrina (BASSANINI, BARTOLE, BENVENUTI, PIZZETTI) in relazione al fondamento costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento.

¹⁰⁶ Così Corte costituzionale, n. 39 del 1971, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁷ V. in questi termini Corte costituzionale, n. 340 del 1983, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

Quanto poi alla forma dell'atto, si è discusso se questo dovesse essere tassativamente un provvedimento legislativo o se la funzione, al contrario, potesse esercitarsi anche per il tramite di un atto amministrativo. È evidente che adottando un approccio formalistico si dovrebbe concludere che l'unico strumento abilitato ad incidere sulla legge regionale possa essere la sola legge statale. Anche perché, diversamente opinando, si giungerebbe alla paradossale conclusione che una fonte di secondo grado possa fungere da parametro di legittimità di un atto legislativo, in aperto contrasto con il principio di gerarchia delle fonti del diritto¹⁰⁸.

Ebbene, contrariamente alla soluzione prefigurata, la Corte ha stabilito che fosse da ritenersi legittimo il ricorso all'atto amministrativo sempreché lo stesso trovasse il suo fondamento in una previa disciplina legislativa¹⁰⁹. Detto in altri termini, il Giudice costituzionale ha statuito che il requisito imprescindibile di validità degli atti governativi di indirizzo e coordinamento fosse il rispetto del principio di legalità inteso in senso sostanziale. Questi ultimi, allora, dovevano fondarsi su una specifica previsione di legge, la quale avrebbe dovuto altresì contenere i criteri guida per l'esercizio concreto dei poteri attribuiti¹¹⁰.

Per quanto concerne poi i limiti posti all'esercizio della funzione a tutela delle autonomie regionali, è stata la stessa Corte a precisare che «qualora, in ipotesi, le disposizioni [...] poste al riguardo dai decreti delegati di trasferimento delle funzioni, travalicando l'oggetto e gli scopi compatibili con i poteri costituzionali delle Regioni, fossero ritenute invasive delle competenze ad esse spettanti, non sfuggirebbero al sindacato di questa Corte, davanti alla quale le Regioni sarebbero legittimate ad impugnare i detti decreti dopo la loro pubblicazione»¹¹¹.

¹⁰⁸ Sul punto si veda R. BIN, *Voce "Legge regionale"*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 188 ss.; M. CAMMELLI, *Gli atti di indirizzo e coordinamento con veste amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 1, gennaio-febbraio 1985, 41 ss.

¹⁰⁹ Corte costituzionale n. 150 del 1982, Punto 8-9 del *Considerato in diritto*. In tale sentenza la Corte, dopo aver ribadito il fondamento e la legittimità costituzionale della funzione di indirizzo e coordinamento, si è soffermata sugli strumenti normativi con i quali tale funzione poteva essere esercitata, argomentando che «il ricorso all'atto amministrativo, come si atteggia nella specie, è giustificato solo se trova un legittimo ed apposito supporto nella legislazione statale, e concreta il disposto offerto a questo fine dalla previsione normativa, in relazione alle attività regionali che ne formano oggetto. L'inosservanza del principio di legalità, sotto il profilo testé precisato, costituisce quindi un assorbente motivo di invalidità dell'atto statale: e di qui, precisamente, discende la violazione della sfera garantita alla Regione[...]. Perché il principio di legalità sia salvaguardato nella sede che qui interessa, occorre pertanto un'ulteriore disposizione legislativa: la quale, in apposita considerazione della materia, che volta a volta esige l'intervento degli organi centrali, vincoli e diriga la scelta del Governo, prima che questo possa, dal canto suo, indirizzare e coordinare lo svolgimento di poteri di autonomia».

¹¹⁰ In questi termini v. R. BIN, *Voce "Legge regionale"*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, cit., 190.

¹¹¹ Così Corte costituzionale, n. 39 del 1971, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

La garanzia per le autonomie regionali si configurava, dunque, nella possibilità per le singole Regioni di impugnare i decreti delegati di trasferimento per lesione delle proprie attribuzioni costituzionalmente riconosciute.

Resta da approfondire, infine, la questione concernente l'ambito di applicazione della funzione in parola. Analogamente ai profili succitati, è stata la Corte costituzionale a stabilire che la funzione di indirizzo e coordinamento potesse essere esercitata anche nei confronti delle Regioni speciali, negando così qualsivoglia distinzione tra le Regioni sulla base del *quantum* di autonomia loro riconosciuto¹¹².

Purtuttavia, per evitare di incorrere in un vizio di illegittimità, il legislatore statale avrebbe dovuto individuare un interesse tale da «configurarsi come insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale, [...] il quale sfugga necessariamente, per natura o dimensione, dall'apprezzamento dei legislatori o delle amministrazioni locali»¹¹³. E, nel caso contrario, sarebbe rimasta salva la competenza della Regione ad autonomia differenziata, la quale avrebbe potuto disporre, «proprio in considerazione delle forme e condizioni particolari del suo *status*, di maggiori possibilità di valutazione e di scelta, rispetto alla Regione di diritto comune»¹¹⁴.

In definitiva, è possibile evidenziare come con riferimento alla funzione di indirizzo e coordinamento la Corte costituzionale abbia svolto una funzione ortopedica, delineandone la configurazione, la forma, i limiti nonché l'ambito di applicazione. Appare pertanto pienamente condivisibile la posizione di coloro che hanno sostenuto che, a ben riflettere, «la funzione di indirizzo e coordinamento è ciò che la Corte costituzionale consente che sia»¹¹⁵.

¹¹² Si v. Corte costituzionale, n. 340 del 1983, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha precisato che «quanto si è sopra detto non toglie, bensì presuppone, che nella specie vadano soddisfatte le condizioni perché il vincolo costituito dall'indirizzo e coordinamento dispieghi effetti pur nei confronti della competenza primaria delle ricorrenti, e anche se questa competenza discende da uno Statuto di autonomia differenziata. È qui, anzi, il punto sul quale va fermata l'attenzione. Il richiamo dell'interesse nazionale che ha ispirato il legislatore statale nel regolare il coordinamento e la stessa programmazione degli interventi pubblici nel settore in considerazione non vale, come vorrebbe l'Avvocatura, a fugare il dubbio di un'indebita compressione della speciale autonomia garantita alle ricorrenti. Il perseguimento delle esigenze unitarie, e così degli interessi che trascendono l'ambito dell'ente autonomo, resta certo il necessario presupposto giustificativo della funzione di indirizzo e coordinamento. Ma si tratta pur sempre di una funzione istituzionalmente destinata a comporre le esigenze unitarie e le istanze dell'autonomia in conformità dei fondamentali criteri che presiedono alla distribuzione delle competenze fra Stato e Regioni».

¹¹³ *Ibidem*. Secondo G. FALCON, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1, 1985, 58, «l'ancoraggio della funzione di indirizzo al limite dell'interesse nazionale – egualmente statuito nei confronti di tutte le Regioni – consente invece di stabilire che, in linea di principio – salvo perciò il problema dei limiti e del fondamento specifico nel caso concreto – essa deve considerarsi operante nei confronti delle stesse Regioni a Statuto speciale, anche in relazione alle materie di potestà legislativa primaria».

¹¹⁴ V. Corte costituzionale, n. 340 del 1983, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁵ Così M. CARLI, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, cit., 73.

Epperò, in occasione del secondo trasferimento delle funzioni, avvenuto con il d.P.R. n. 616 del 1977, in attuazione della legge n. 382 del 1975, sembra esserci stato un recupero del ruolo del legislatore nella definizione dell'istituto.

Difatti, l'art. 3 della legge richiamata disponeva che «la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività amministrative delle Regioni a statuto ordinario attiene alle ad esigenze di carattere unitario, anche con riferimento agli obiettivi della programmazione economica nazionale ed agli impegni derivanti dagli obblighi internazionali e comunitari. Detta funzione spetta allo Stato e viene esercitata, fuori dei casi in cui si provveda con legge o con atto avente forza di legge, mediante deliberazioni del Consiglio dei Ministri, su proposta del Consiglio, d'intesa con il Ministro o i Ministri competenti»¹¹⁶.

Per quanto concerne poi il metodo di identificazione delle singole materie, l'art. 1 del medesimo atto legislativo statuiva che quest'ultima «dovrà essere realizzata per settori organici, non in base alle competenze dei Ministeri, degli organi periferici dello Stato e delle altre istituzioni pubbliche, ma in base a criteri oggettivi desumibili dal pieno significato che esse hanno e dalla più stretta connessione esistente tra funzioni affini, strumentali e complementari, per modo che il trasferimento dovrà risultare completo ed essere finalizzato ad assicurare una disciplina ed una gestione sistematica e programmata delle attribuzioni costituzionalmente spettanti alle regioni per il territorio e il corpo sociale»¹¹⁷.

Rispetto al precedente trasferimento di funzioni, dunque, il d.P.R. n. 616 del 1977 ha avuto il pregio di definire meglio sia le materie oggetto del trasferimento, sia la funzione di indirizzo e coordinamento, con la quale il legislatore statale avrebbe potuto intervenire, nelle materie trasferite, per la tutela degli interessi di carattere infrazonabile.

L'ultimo intervento in materia si è avuto, infine, con l'approvazione della legge delega n. 59 del 1997, seguita da numerosi decreti delegati tra cui il più rilevante è stato,

¹¹⁶ Nell'art. 3 della legge n. 382 del 1975 si prevedeva altresì che «l'esercizio della funzione di cui al comma precedente può essere delegato di volta in volta dal Consiglio dei Ministri al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) per la determinazione dei criteri operativi nelle materie di sua competenza oppure al Presidente del Consiglio dei Ministri con il Ministro competente quando si tratti di affari particolari. Le disposizioni di cui ai precedenti due commi sostituiscono ogni altra norma concernente l'esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento con particolare riguardo a quelle contenute nei decreti delegati emanati in attuazione dell'art. 17 della legge 16 maggio 1970, n. 281. Gli organi statali e le amministrazioni regionali sono tenuti a fornirsi reciprocamente ed a richiesta, per il tramite del Commissario del Governo nella Regione, ogni notizia utile allo svolgimento delle proprie funzioni».

¹¹⁷ Art. 1, c. 1, della l. n. 382 del 1975, recante «*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*».

senza dubbio, il d.P.R. n. 112 del 1998¹¹⁸. Occorre evidenziare che, negli anni intercorsi tra il secondo e il terzo trasferimento delle competenze, la funzione di indirizzo e coordinamento ha mantenuto inalterata la sua fisionomia, pur con la necessaria sistematizzazione scaturita dalle numerose pronunce della Corte susseguitesi in materia.

La novità introdotta dall'art. 8 della l. n. 59 del 1997, si configurava nel richiedere che gli atti di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive relative all'esercizio delle funzioni delegate, fossero adottati previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, o con la singola regione interessata¹¹⁹. E, qualora l'intesa non fosse stata raggiunta nel termine di quarantacinque giorni dalla prima consultazione, gli atti riconducibili agli ambiti succitati sarebbero stati adottati con deliberazione del Consiglio dei Ministri, previo parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali da esprimere entro trenta giorni dalla richiesta¹²⁰.

La funzione di indirizzo e coordinamento risultante dall'intervento normativo richiamato si caratterizzava, dunque, per la sua sottoposizione alle procedure collaborative. La previsione dell'intesa, pur nella sua forma debole, in quanto superabile unilateralmente, mostra come nel corso degli anni il rapporto tra Stato e Regioni abbia cambiato i suoi connotati di fondo: così, a un sistema duale si è pian piano contrapposto un modello imperniato sulla cooperazione tra gli enti, prodotto del lento ma continuo affiorare del principio di leale collaborazione.

¹¹⁸ Nell'art. 4 del d.lgs. n. 112 del 1998, recante «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*», è stato precisato che «relativamente alle funzioni e ai compiti conferiti alle Regioni e agli enti locali con il presente decreto legislativo è conservato allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento da esercitare ai sensi dell'art. 8 della legge 15 marzo 1997, n. 59».

¹¹⁹ Così l'art. 8, c. 1, della legge n. 59 del 1997, recante «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*».

¹²⁰ È quanto previsto nell'art. 8, c. 2, della legge succitata. Ai commi 3 e 4 dell'art. 8 si prevedeva altresì che «in caso di urgenza il Consiglio dei Ministri può provvedere senza l'osservanza delle procedure di cui ai commi 1 e 2. I provvedimenti in tal modo adottati sono sottoposti all'esame degli organi di cui ai commi 1 e 2 entro i successivi quindici giorni. Il Consiglio dei Ministri è tenuto a riesaminare i provvedimenti in ordine ai quali siano stati espressi pareri negativi. Gli atti di indirizzo e coordinamento, gli atti di coordinamento tecnico, nonché le direttive adottate con deliberazione del Consiglio dei Ministri, sono trasmessi alle competenti Commissioni parlamentari».

8. *Segue: c) il potere sostitutivo statale.*

Il terzo e ultimo strumento con il quale è stata portata a compimento la conversione dell'interesse nazionale da limite di merito in limite di legittimità, è rappresentato dal potere sostitutivo statale, inestricabilmente connesso alla pratica del ritaglio delle materie e, soprattutto, alla funzione di indirizzo e coordinamento. Come è stato opportunamente evidenziato, «da un lato, in sede di indirizzo e coordinamento, il Governo elabora norme che servono a definire *standard* di comportamento cui devono conformarsi le regioni; dall'altro, esercitando il potere sostitutivo, lo Stato si garantisce che il quadro normativo definito per legge o con gli atti governativi sia non solo rispettato come limite “negativo” ma anche applicato in “positivo”»¹²¹.

Introdotta attraverso la legislazione ordinaria e, dunque, non coperto da una specifica disposizione costituzionale, il potere sostitutivo è sorto con una duplice funzione: per un verso, come strumento di sostituzione nei confronti delle Regioni nella disciplina delle funzioni ad esse delegate¹²²; per altro verso, quale meccanismo per garantire l'esecuzione degli obblighi comunitari, consentendo allo Stato di agire tempestivamente per rimediare all'inerzia regionale¹²³.

In origine, il potere sostitutivo statale è stato disciplinato dall'art. 2 della legge n. 382 del 1975¹²⁴, nel quale si statuiva che «in caso di persistente inattività degli organi regionali nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora le attività relative alle materie delegate comportino adempimenti da svolgersi entro termini perentori [...], il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, dispone il compimento degli atti relativi in sostituzione dell'amministrazione regionale».

¹²¹ R. BIN, *Voce “Legge regionale”*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, cit., 191. Nello stesso senso si v. P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2, 1992, 338 ss.

¹²² V. l'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977, il quale stabiliva che «il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975».

¹²³ Si v. l'art. 6 del decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977, il quale disponeva che «il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale».

¹²⁴ Legge n. 382 del 1975, recante «*Norme sull'ordinamento regionale e sulla organizzazione della pubblica amministrazione*».

Successivamente, è stato il d.P.R. n. 616 del 1977, attuativo della legge succitata, a estendere il campo d'azione del potere surrogatorio ai casi in cui le Regioni fossero risultate inattive nell'esecuzione degli obblighi comunitari¹²⁵.

Da ultimo, con l'art. 2, c. 3, lett. f), della l. n. 400 del 1988, riprendendo quasi alla lettera quanto disposto nella legge 382 del 1975 più sopra richiamata, il legislatore ha previsto la sottoposizione alla deliberazione del Consiglio dei Ministri delle proposte formulate dal Ministro competente per disporre il compimento degli atti della amministrazione regionale, «in caso di persistente inattività degli organi nell'esercizio delle funzioni delegate, qualora tali attività comportino adempimenti da svolgersi entro i termini perentori previsti dalla legge o risultanti dalla natura degli interventi»¹²⁶.

Malgrado una disciplina sufficientemente dettagliata, è stata la Corte, nel corso degli anni, a definire meglio il potere sostitutivo statale: in un primo momento, precisando i presupposti sostanziali per la sua attivazione e, successivamente, indicando i requisiti procedurali del suo esercizio¹²⁷.

Giova rammentare, tuttavia, che, ancor prima, la Corte è intervenuta per segnalare la perdurante assenza, nel sistema costituzionale originario, di strumenti in grado di porre rimedio all'eventuale inerzia regionale nella esecuzione degli obblighi comunitari. E difatti, nella sentenza n. 142 del 1972, che ha di fatto avviato la giurisprudenza costituzionale in materia, il Giudice delle leggi ha argomentato che «ogni distribuzione dei poteri di applicazione delle norme comunitarie che si effettui a favore di enti minori diversi dallo Stato contraente [...] presuppone il possesso da parte del medesimo degli strumenti idonei a realizzare tale adempimento anche di fronte all'inerzia della Regione che fosse investita della competenza dell'attuazione»¹²⁸. E, proseguiva nell'occasione la Corte, alla perdurante assenza di meccanismi di questo tipo nel nostro ordinamento, «non potrebbe supplirsi con il potere di indirizzo [...] poiché alla inottemperanza ad esso non si potrebbe in alcun modo porre riparo, non riuscendo allo Stato sostituirsi nell'esercizio della competenza una volta effettuato il suo trasfe-

¹²⁵ Più nello specifico, nell'art. 4 del d.P.R. n. 616 del 1977 si stabiliva che «il Governo della Repubblica, tramite il commissario del Governo, impartisce direttive per l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle regioni, che sono tenute ad osservarle, ed esercita il potere di sostituzione previsto dall'art. 2 della legge n. 382 del 22 luglio 1975». Per quanto riguarda invece l'art. 6, questo disponeva che «Il Governo della Repubblica, in caso di accertata inattività degli organi regionali che comporti inadempimenti agli obblighi comunitari, può prescrivere con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali e sentita la regione interessata, un congruo termine per provvedere. Qualora la inattività degli organi regionali perduri dopo la scadenza di tale termine, il Consiglio dei Ministri può adottare i provvedimenti necessari in sostituzione dell'amministrazione regionale».

¹²⁶ Si v. l'art. 2, c. 3, della legge n. 400 del 1988, recante «*Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri*».

¹²⁷ Così C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1362.

¹²⁸ Corte costituzionale, n. 142 del 1972, Punto 9 *del Considerato in diritto*.

rimento»¹²⁹. Si trattava, dunque, di un monito al legislatore affinché introducesse strumenti idonei a far fronte all'inerzia regionale nella esecuzione degli obblighi comunitari.

Come *supra* anticipato, è stata la Corte con la sua giurisprudenza a definire meglio il potere sostitutivo statale, delineandone con precisione l'ambito d'azione e i margini di tutela in favore delle autonomie regionali. Nella sentenza n. 182 del 1976, infatti, il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito che il potere sostitutivo «è previsto con espresso ed esclusivo riferimento alle attività di attuazione delle direttive comunitarie», ha precisato che lo stesso fosse da intendersi «ammesso solo nel caso di persistente inadempimento degli organi regionali, ossia non di semplice inosservanza dei termini stabiliti dalla legge stessa, ma di inattività protratta oltre ogni ragionevole limite, qualificabile come inadempimento».

Quanto poi agli aspetti strettamente procedurali, la Corte ha precisato come il potere sostitutivo dovesse «essere autorizzato dal Consiglio dei ministri, dopo aver sentito il presidente della giunta regionale interessata, al quale è pertanto consentito di fornire ogni eventuale giustificazione ed assicurazione»¹³⁰.

Tuttavia, a partire dagli anni '80, il Giudice delle leggi ha legittimato il ricorso al potere sostitutivo da parte dello Stato anche con riferimento alle funzioni amministrative proprie regionali. Si è avuto, quindi, nel corso degli anni, un ampliamento del raggio di azione del potere surrogatorio, il quale, originariamente volto a garantire l'esecuzione degli obblighi comunitari, è divenuto strumento di tutela delle esigenze di carattere unitario, con specifico riferimento alle funzioni amministrative delle Regioni sia trasferite che delegate.

Siffatta estensione dei poteri sostitutivi è stata effettivamente sancita nella sentenza n. 153 del 1986¹³¹. In quell'occasione, la Corte ebbe a dire che «l'obbligatorietà del-

¹²⁹ *Ibidem*. La Corte ha proseguito argomentando che «fino a quando tale situazione non venga modificata con il ricorso alle forme a ciò necessarie, il solo mezzo utilizzabile per fare concorrere le Regioni all'attuazione dei regolamenti comunitari è quello della delegazione di poteri in materia di strutture agrarie, che appunto offre il rimedio della sostituibilità del delegante in caso di inadempimento del delegato».

¹³⁰ Corte costituzionale, n. 182 del 1976, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

¹³¹ Sulle sentenze della Corte nn. 151 e 153 del 1986 si v. il commento di A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 1986, 1039 ss., nel quale l'Autrice argomenta che «un simile assetto delle attribuzioni dello Stato e delle Regioni, di per sé, non costituisce una novità, essendo già prefigurato nella precedente legislazione sul trasferimento delle funzioni alle Regioni a Statuto ordinario con riguardo alle competenze delegate. La novità della soluzione accolta dalle decisioni in esame sta nel fatto di avere esteso, forzando notevolmente l'interpretazione della lettera di tale normativa, lo stesso modello alla diversa ipotesi in cui si tratti di competenze non solo delegate ma propriamente trasferite alle Regioni ordinarie e, addirittura, di competenze spettanti, a titolo primario alle Regioni ad autonomia speciale». Più in generale, sul contesto in cui è maturata l'evoluzione dello strumento sostitutivo v. M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1987, 385 ss.

la formazione da parte della Regione degli strumenti urbanistici in funzione di tutela paesistica entro il termine fissato dalla legge», giustificava l'attribuzione «allo Stato di poteri surrogatori comprensivi della adozione, in luogo della Regione rimasta inerte, ..., di piani paesistici, con il contenuto previsto nella suindicata normativa che li riguarda, ovvero di altri interventi, anche questi limitati alla specifica considerazione e tutela dei valori paesistici ed ambientali»¹³².

È pertanto la primarietà ed essenzialità del valore ambiente a giustificare, secondo la Corte, un intervento così incisivo da parte dello Stato sulle attribuzioni regionali. Tuttavia, affinché l'azione surrogatoria dello Stato potesse dirsi legittima, risultava necessario che lo stesso si facesse «preventivamente carico nei confronti delle Regioni delle informazioni (passive e attive) e delle sollecitazioni, che, per i momenti, i livelli, le modalità, siano idonee, nel concreto, a qualificare l'intervento stesso per un verso come necessitato dall'inerzia regionale, per altro verso pur sempre come improntato alla detta leale collaborazione e non ad emulatività o a prevaricazione»¹³³.

L'estensione del potere sostitutivo, dunque, è stata limitata dalla previsione di una serie di limiti a garanzia delle autonomie regionali, dimodoché il suo esercizio non si risolvesse in una indebita compressione dei margini di autonomia ad esse riconosciuti.

Sempre seguendo una logica estensiva, la Corte ha ritenuto legittimo l'esercizio dei poteri sostitutivi statali finanche nei confronti delle Regioni speciali. Nella sentenza n. 177 del 1986¹³⁴, infatti, il Giudice delle leggi ha argomentato che alla funzione di indirizzo e coordinamento e al potere sostitutivo «sono soggette anche le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e Bolzano, e ciò non solo relativamente alle materie di competenza ripartita, ma in tutto l'ambito dei poteri ad esse costituzionalmente garantiti, giacché di fronte alla necessità di soddisfare esigenze unitarie non rileva la distinzione fra Statuto speciale e Statuto ordinario o fra tipi e gradi di competenze degli enti autonomi»¹³⁵.

Insomma, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia emerge una tendenza interpretativa degli spazi di applicazione del potere sostitutivo decisamente

¹³² Corte costituzionale, n. 153 del 1986, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹³³ *Ibidem*.

¹³⁴ Si v. il commento di G. SALA, *Autonomie speciali e poteri statali di sostituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1987, 101 ss., secondo cui «la sentenza, quasi didascalica in alcuni passi della assai puntuale motivazione, è certo espressione della esigenza, di cui la Corte dimostra di volersi far carico, di ricostruzione delle nuove e, ancor per certi aspetti, indefinite linee del divenire delle relazioni tra Stato e Regione».

¹³⁵ Corte costituzionale n. 177 del 1986, Punto 5 del *Considerato in diritto*. Nella medesima sentenza, al Punto 7 del *Considerato in diritto*, il Giudice delle leggi ha altresì precisato che «in casi come quelli ora indicati, il previsto potere surrogatorio statale pur costituendo una puntuale e penetrante ingerenza nella sfera di autonomia speciale come sopra riservata, non supera, tenuto conto della natura e dei fini del coordinamento di cui si tratta (in relazione ai quali le esigenze unitarie assumono particolare rilievo) i limiti posti al coordinamento stesso a tutela della sfera anzidetta».

estensiva, tanto è vero che sono stati ritenuti conformi alla Costituzione interventi surrogatori a tutela di valori costituzionalmente protetti, a salvaguardia di interessi nazionali non suscettibili di frazionamento e, infine, a sanzione dell'inosservanza di prescrizioni dettate nell'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento¹³⁶.

L'istituto in parola, dunque, coniato per porre rimedio alle eventuali inadempienze da parte delle Regioni, è risultato – come invero nel caso del ritaglio delle materie e della funzione di indirizzo e coordinamento – uno strumento efficace per la tutela delle esigenze di carattere unitario. In questi termini, risulta condivisibile quella tesi secondo cui il potere sostitutivo, oltretutto aver consentito allo Stato di intervenire per riparare i comportamenti omissivi delle Regioni, ha assunto, nel corso degli anni, «la valenza di istituto a carattere generale, con la funzione di elemento di chiusura del sistema»¹³⁷.

In conclusione, è possibile argomentare che alla pratica del ritaglio delle materie, alla funzione di indirizzo e coordinamento e al potere sostitutivo statale deve essere riconosciuta una duplice funzione: da un lato, quella di aver determinato la conversione dell'interesse nazionale da limite esclusivamente di merito in limite di legittimità; dall'altro, quella di aver inciso, in qualche modo scardinandola, sulla rigida distribuzione delle competenze, così come prevista nel modello costituzionale originario.

9. La sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 e gli argini a garanzia delle autonomie regionali.

Un punto di svolta nella disciplina degli strumenti finalizzati alla tutela delle esigenze di carattere unitario è rappresentato, senza dubbio, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988. A fronte del consolidamento di un'interpretazione estensiva dei poteri sostitutivi e, più in generale, dinanzi alla propensione manifestata dal legislatore statale a far uso di tutti gli strumenti richiamati, la Corte costituzionale è intervenuta con una pronuncia di particolare rilievo che, in qualche modo, ha contribuito a erigere dei confini all'interno dei quali il legislatore avrebbe dovuto operare.

¹³⁶ Così C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, 36 ss.; in riferimento alla lettura estensiva adottata dalla Corte costituzionale v. P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 346, ha sostenuto che «tale evoluzione sembra far riferimento ad una nozione di autonomia intesa non già come elemento necessario del sistema costituzionale, ma come elemento puramente accessorio: archiviato il contenzioso sulla definizione delle materie, lo Stato può intervenire dove e quando vuole, sia in via legislativa che in via amministrativa, purché ci sia un'esigenza unitaria da salvaguardare».

¹³⁷ In questi termini v. P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, cit., 342.

Al riguardo, si potrebbe obiettare che un'attività siffatta sarebbe dovuta spettare alle Camere e non al Giudice costituzionale, in quanto sottendente valutazioni di stretta discrezionalità politica. Ci pare, al contrario, che sia stato del tutto ragionevole che la Corte sia intervenuta, a garanzia del corretto funzionamento delle istituzioni, per stabilire degli argini oltre i quali il legislatore statale avrebbe potuto erodere, comprimendoli *ad libitum*, gli spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni dalla Costituzione.

La sentenza n. 177 del 1988¹³⁸, dunque, muovendo da una complicata operazione di bilanciamento tra prerogative statali e regionali, ha predisposto un *iter* procedurale che consentisse allo Stato di tutelare le esigenze di carattere infrazionabili senza che vi fosse un eccessivo sacrificio da sopportare per le autonomie regionali.

Quasi a voler giustificare le conclusioni a cui perverrà, la Corte ha ritenuto preliminarmente opportuno soffermarsi sul concetto generale di interesse nazionale. Quest'ultimo, ha argomentato nell'occasione il Giudice delle leggi, «non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né 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»¹³⁹.

Pertanto, «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 è rinvenibile 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 cui risoluzione può avvenire soltanto mediante una disciplina dettagliata e puntuale»¹⁴⁰.

Epperò, ha ulteriormente soggiunto la Corte, proprio per evitare che per il suo carattere sfuggente potesse essere «brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», risultava necessario che lo stesso fosse «sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, ad un controllo particolarmente severo»¹⁴¹. Invero, prose-

¹³⁸ Sulla sentenza n. 177 del 1988 v. i commenti di F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1988, 729 ss.; C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1988, 631 ss.

¹³⁹ Così Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ *Ibidem*. In tal senso v., *ex multis*, Corte costituzionale, n. 271 del 1996, Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. In siffatta pronuncia la Corte, dopo aver precisato che l'interesse nazionale per essere soggetto ad un controllo stretto di costituzionalità dovesse essere previsto in una norma di legge, ha argomentato che lo stesso «non viene in considerazione a priori, come autonomo fattore di erosione della competenza regionale, ma solo a posteriori, in presenza di una legge statale che lo abbia positivizzato e nei

guiva la Corte, «se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali»¹⁴².

La sua pervasività, difatti, «fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e una illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni (e alle Province autonome)»¹⁴³.

Ecco allora che, di fronte all'eccezionale intervento statale nelle materie di competenza regionale, dovuto alla indefettibile tutela delle esigenze di carattere unitario, sarebbe stato necessario procedere «a un controllo di costituzionalità particolarmente penetrante del relativo apprezzamento discrezionale compiuto dal legislatore»¹⁴⁴.

Da tali considerazioni, dunque, originavano i criteri di giudizio elaborati dalla Corte, ai quali sarebbero state sottoposte, qualora impugnate, le singole leggi volte alla tutela degli interessi nazionali. Ebbene, affinché quest'ultime potessero dirsi legittime da un punto di vista costituzionale sarebbe stato necessario, in primo luogo, che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la rilevanza dell'interesse nazionale non fosse irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare una ingiustificata compressione dell'autonomia regionale.

In secondo luogo, che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata fosse, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non potesse avvenire senza disciplinare profili o aspetti esorbitanti dalle competenze regionali. Ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato apparisse, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esigesse una soddisfazione così urgente da non poter esser adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni.

limiti entro i quali tale positivizzazione sia avvenuta. Risponde, del resto, ad una corretta ripartizione di attribuzioni tra i diversi organi costituzionali il fatto che l'apprezzamento dell'interesse nazionale sia compiuto dapprima in sede politica, da parte del Parlamento, e solo successivamente, in sede di controllo di legittimità costituzionale, ad opera di questa Corte, alla quale spetterà giudicare della congruità dell'apprezzamento compiuto dal legislatore nazionale, anche alla luce dei valori costituzionali coinvolti e del loro grado di cogenza, nonché della ragionevolezza della limitazione imposta alla competenza regionale. Pertanto, la compressione di questa competenza, fino al punto di vanificarla o ridurla ad un livello di pura attuazione, non può essere predicata se non sulla base di una positiva ed inequivoca scelta in tal senso dello stesso legislatore statale».

¹⁴² Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ *Ibidem*.

Da ultimo, che, l'intervento legislativo statale, considerato nella sua concreta articolazione, risultasse in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento¹⁴⁵.

In estrema sintesi, affinché l'intervento del legislatore statale a tutela dell'interesse nazionale potesse dirsi legittimo, sarebbe stato necessario che la legge approvata a tal fine fosse ragionevole, proporzionata rispetto allo scopo e, da ultimo, necessaria per la tutela di un interesse urgente, tale quest'ultimo da non poter essere adeguatamente soddisfatto dalle singole Regioni.

La sentenza n. 177 del 1988 risulta inoltre di particolare rilievo in quanto, oltre a disciplinare nella loro generalità gli interventi del legislatore statale volti alla tutela degli interessi nazionali, si è soffermata sull'istituto del potere sostitutivo statale, delineandone meglio i confini. Così, dopo aver argomentato che si tratta di un istituto «consistente in un potere eccezionale, particolarmente penetrante, in virtù del quale un soggetto o un organo gerarchicamente superiore [...], provvede, in casi di persistente inattività di questi ultimi, a compiere in loro vece atti rientranti nelle competenze degli stessi», la Consulta ha precisato che quando tale potere «è previsto nei rapporti tra Stato e regioni in relazione alle materie proprie di queste, il controllo sostitutivo, pur conservando i suoi caratteri essenziali, assume connotazioni particolari, legate al fatto che, nel caso, tale potere ha di fronte a sé un'autonomia politica e amministrativa costituzionalmente definita e garantita»¹⁴⁶.

Pertanto, ha proseguito il Giudice costituzionale, lo stesso «può essere esercitato dallo Stato soltanto in relazione ad attività regionali sostanzialmente prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), ora perché sottoposte per legge (o norme equiparate) a termini perentori, ora per la natura degli atti da compiere, nel senso che la loro omissione risulterebbe tale da mettere in serio pericolo l'esercizio di funzioni fondamentali ovvero il perseguimento di interessi essenziali che sono affidati alla responsabilità finale dello Stato»¹⁴⁷.

Il controllo sostitutivo, dunque, «può esser legislativamente previsto a favore dello Stato soltanto come potere strumentale rispetto all'esecuzione o all'adempimento di obblighi ovvero rispetto all'attuazione di indirizzi o di criteri operativi, i quali siano basati su interessi tutelati costituzionalmente come limiti all'autonomia regionale»¹⁴⁸. Solo in siffatte ipotesi, infatti, «possono riscontrarsi interessi in grado di permettere allo Stato, quando ricorrano le necessarie condizioni di forma e di sostanza per un

¹⁴⁵ *Ibidem*.

¹⁴⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁷ *Ibidem*.

¹⁴⁸ *Ibidem*.

intervento sostitutivo, di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni»¹⁴⁹.

Oltretutto, abilitato ad esercitare il potere sostitutivo nei confronti delle Regioni è il solo Governo, «dal momento che questo è il piano costituzionalmente individuato per l'adozione di indirizzi o di direttive verso l'amministrazione regionale e per la vigilanza e il controllo nei confronti dell'attuazione regionale dei principi o dei vincoli legittimamente disposti a livello nazionale»¹⁵⁰.

Una volta riconosciuto il potere di intervento, è necessario, inoltre, secondo la Corte, che l'esercizio di quest'ultimo, a causa della potenziale erosione delle attribuzioni regionali, sia «assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, al principio di leale cooperazione, che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi [...] nelle quali non sia (eccezionalmente) applicabile l'opposto principio della separazione della sfere di attribuzione»¹⁵¹.

E, fra queste garanzie, «deve considerarsi inclusa l'esigenza del rispetto di una regola di proporzionalità tra i presupposti che legittimano l'intervento sostitutivo e il contenuto e l'estensione del relativo potere, in mancanza della quale quest'ultimo potrebbe ridondare in un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale»¹⁵².

Come con riferimento alla generalità delle leggi volte alla tutela delle esigenze di carattere unitario, dunque, il Giudice costituzionale ha ritenuto necessario circondare il potere sostitutivo statale di garanzie in favore delle autonomie regionali, dimodoché quest'ultimo non si configurasse quale arma per incidere sul riparto delle funzioni costituzionalmente loro attribuite.

Sarebbe eccessivo, al riguardo, ritenere che la Corte, con la sentenza in esame, abbia voluto conferire al legislatore statale il fondamento giustificativo per un uso arbitrario dell'interesse nazionale quale presupposto legittimante l'intervento legislativo negli ambiti di competenza spettanti alle Regioni e non più come strumento *ex post* di tutela degli interessi nei casi di interventi legislativi regionali contrari all'interesse nazionale o di altre Regioni.

Ci pare, diversamente, che la Corte abbia voluto, da un lato, ribadire la legittimità di tutti quegli strumenti attraverso i quali il legislatore ha inteso tutelare le esigenze di carattere unitario e, *eodem tempore*, dall'altro lato, prevedendo un stringente scrutinio di costituzionalità, abbia voluto costruire un meccanismo procedurale che impedisse al-

¹⁴⁹ *Ibidem*.

¹⁵⁰ *Ibidem*.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² *Ibidem*.

lo stesso di comprimere, *ad libitum*, l'autonomia garantita alle Regioni dalla Costituzione.

Risultava indifferibile, difatti, trovare un ragionevole punto di equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche, in un quadro caratterizzato da una continua tensione «tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia»¹⁵³.

Un più che rilevante contributo al raggiungimento di tale equilibrio è rinvenibile, *sine dubio*, nel vincolo imposto allo Stato e alle Regione del rispetto del principio di leale collaborazione, il quale, pur operando in un primo momento quale strumento residuale di regolazione dei rapporti tra gli enti, è stato oggetto nella giurisprudenza costituzionale di un processo di inveramento che gli ha consegnato il ruolo di perno attorno al quale è stato edificato il rapporto tra Stato e Regioni nel modello costituzionale vigente.

10. Il principio di leale collaborazione e il suo fondamento costituzionale.

Il principio di leale collaborazione rappresenta uno degli strumenti più incisivi grazie ai quali si è concretizzato il passaggio da un modello di regionalismo duale e competitivo a un regionalismo cooperativo¹⁵⁴. Non previsto espressamente in alcuna disposizione costituzionale, è stato introdotto nel corso degli anni dalla giurisprudenza e dalla prassi legislativa ordinaria, e ha caratterizzato in maniera significativa le modalità di esercizio delle competenze amministrative e legislative tra Stato e Regioni¹⁵⁵.

La prima apparizione del principio di leale collaborazione nella giurisprudenza della Corte risale alla sentenza n. 49 del 1958. In quell'occasione, la Corte argomentò che «poiché le norme statutarie hanno ripartito le funzioni fra lo Stato e la Regione sarda in modo che gli usi delle acque marittime sono riservati alla disciplina dello Stato – che è l'unico soggetto del demanio marittimo – mentre gli interessi della pesca sono stati affidati alla competenza esclusiva della Regione, è ovvia l'esigenza d'una stretta collaborazione fra lo Stato, che regola le acque lagunari, e la Regione sarda,

¹⁵³ V. A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, 2006.

¹⁵⁴ Sul principio di leale collaborazione nel modello costituzionale originario si v. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, cit., 84 ss.; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 1, 1989, 473 ss.; V. CRISAFULLI, *Vicende della «questione regionale»*, in *Le Regioni*, n. 4, 1982, 495 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, n. 1, 1988, 363 ss.; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, 1313 ss.

¹⁵⁵ Si v. in questi termini A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003, 129 ss.

che regola l'attività della pesca». E, aggiunte quasi perentoriamente, che la richiamata «collaborazione fra lo Stato e la Regione è del tutto normale nel sistema delle nostre autonomie, sia che si tratti d'attività legislativa, sia che si tratti d'attività amministrativa»¹⁵⁶.

Di lì a poco, con la sentenza n. 82 del 1958 la Corte ebbe modo di ribadire il medesimo concetto, precisando che la Regione Sicilia non avrebbe potuto «emanare un provvedimento di concessione senza la partecipazione di quegli organi delle Amministrazioni centrali il cui concorso è richiesto dalle norme predette: partecipazione che deve attuarsi mediante accordi fra Stato e Regione ad integrazione dei poteri di questa ultima nella materia di che trattasi»¹⁵⁷.

Insomma, già dalle più risalenti pronunce della Corte emerge con evidenza la necessità che i rapporti tra lo Stato e le Regioni fossero imperniati sulla leale collaborazione, soprattutto laddove vi fosse una compenetrazione di competenze nel medesimo ambito materiale¹⁵⁸. E ciò emerge con ancor più nitidezza nella sentenza della Corte n. 116 del 1967, nella quale il Giudice costituzionale ebbe ad osservare che «la divisione e insieme il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è perciò un momento essenziale di un ordinamento che, pur nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e postula in conseguenza un coordinamento e una collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due Enti»¹⁵⁹.

Pur in qualche modo definito, il principio di leale cooperazione mancava tuttavia di un ancoraggio testuale che gli avrebbe garantito il ruolo di parametro per la risolu-

¹⁵⁶ Corte costituzionale n. 49 del 1958, Punto unico del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁷ Corte costituzionale n. 82 del 1958, Punto unico del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁸ Con riferimento al ruolo svolto dalla giurisprudenza costituzionale nel processo di affermazione del principio di leale collaborazione si v. P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (La via italiana al regionalismo cooperativo)*, cit., 485, secondo cui «da un sistema basato sulla logica garantista della azionabilità in sede di giurisdizione costituzionale delle norme sostanziali volte a definire l'ambito materiale delle sfere di competenze si passa in sostanza ad un sistema in cui oggetto di protezione sono non più o non tanto le norme sulla definizione delle competenze o i rapporti di concorrenza normativa, ma quelle stesse garanzie procedurali che, come si è detto, sembrano costituire l'ineliminabile essenza del modello cooperativo di decentramento. In altre parole, la giurisdizione costituzionale diventa l'arbitro dell'equilibrio tra strumenti di supremazia e strumenti di collaborazione, tra spinta alla centralizzazione insita nelle varie forme di cooperazione e spinta riequilibratrice alla partecipazione degli enti decentrati alla formazione degli indirizzi dello Stato centrale». Nella medesima direzione F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, cit., 365, il quale ha argomentato che «il ruolo che la Corte ha potuto svolgere nella definizione di alcuni tra i più delicati profili di intersezione tra le diverse realtà istituzionali è stato, e certo continuerà ad essere, di notevole rilevanza: da una posizione di «imparzialità politica» quale quella che si è venuta costruendo nel corso della sua attività, la Corte si sta progressivamente assumendo, qui come altrove, un compito di riequilibrio esterno dei rapporti tra l'apparato statale e il policentrismo delle autonomie regionali».

¹⁵⁹ Corte costituzionale n. 116 del 1967, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

zione delle interferenze tra le competenze o, addirittura, di fondamento per il riconoscimento di plurimi interventi nella disciplina del medesimo ambito materiale.

Una tappa significativa – seppur indiretta – in questa direzione, è rappresentata dalla sentenza della Corte costituzionale n. 35 del 1972, nella quale il Giudice delle leggi, dopo aver precisato come «nello spirito di una necessaria collaborazione fra tutti gli organi centrali e periferici», lo Stato, «possa utilizzare direttamente, per funzioni minori, specie esecutive, gli uffici ed il personale di tutti gli enti autonomi, compresi quelli delle Regioni»¹⁶⁰, ha stabilito che siffatto principio «trova autorevole conferma nell'art. 118, c. 3, della Costituzione», e che, al riguardo, «sarebbe assurdo ritenere che quanto può la Regione disporre nei confronti di enti pur forniti di autonomia, come le Province e i Comuni, non possa lo Stato nei confronti di essa»¹⁶¹.

Si trattava, dunque, del primo tentativo operato dalla Corte di ancorare la leale cooperazione tra Stato e Regioni a una specifica disposizione testuale. Tuttavia, come è stato opportunamente osservato, «il riferimento all'elemento testuale è ovviamente ancora malfermo ed inappagante – più dettato dall'esigenza di dirimere l'occasionale conflitto che non dalla volontà di rinvenire un fondamento costituzionale generale del principio in parola – e purtuttavia sintomatico: la Corte avverte adesso più intenso il bisogno di trovare un ancoraggio in Costituzione, tanto più impellente quanto più importante mano a mano diventa il ruolo della collaborazione nei rapporti centro-periferia»¹⁶².

Ma il vero punto di svolta si è avuto con la sentenza della Corte costituzionale n. 8 del 1985. Con la pronuncia succitata, infatti, la Corte ha da un lato ripreso le argomentazioni di cui alla sentenza n. 138 del 1972, dall'altro l'ha superata, risolvendo il conflitto non in favore di uno dei soggetti coinvolti, Stato e Regioni, bensì riconoscendo ad entrambi un margine d'intervento nel medesimo ambito materiale, con ciò dunque suggellando l'abbandono del regionalismo in chiave duale in favore di un modello basato su parametri collaborativi.

Ebbene, dopo aver ripreso gli «insegnamenti basilari» della succitata sentenza n. 138, secondo cui «per tutti i settori elencati dal primo comma dell'art. 117 della Costi-

¹⁶⁰ Corte costituzionale n. 35 del 1972, Punto 4 del *Considerato in diritto*. Parimenti significativa appare, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 175 del 1976, Punto 3 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi, nel risolvere un conflitto di attribuzioni scaturito dall'intreccio tra la competenza statale in materia di parchi naturali e quella comunale in materia urbanistica, ha precisato che «l'esercizio dei poteri urbanistici, che, [...], devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra [...] un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati. Competenza regionale e competenza statale devono pertanto coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive».

¹⁶¹ Corte costituzionale n. 35 del 1972, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶² Si v. in questi termini S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè editore, 2008, 114 ss.

tuzione vale la considerazione che, pur nell'ambito di una stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovraregionali», la Corte ha argomentato che compete alla legge statale ordinaria «decidere in che limiti ed a quali effetti l'intreccio riscontrabile fra gli interessi nazionali e regionali richieda che vengano introdotti congegni di cooperazione tra le Regioni e lo Stato, anziché separare con nettezza gli oggetti dell'una e dell'altra competenza»¹⁶³. E ciò, soggiungeva il Giudice costituzionale, in forza di quanto disposto dall'art. 117 Cost. interpretato «in collegamento con l'art. 127, ultimo comma, della Costituzione: là dove si dispone che le questioni “di merito per il contrasto di interessi” sono risolte dalle Camere e non da questa Corte». Diversamente opinando, il disegno costituzionale delle autonomie regionali «non conserverebbe la necessaria elasticità e non potrebbe venire costantemente adeguato – nell'ambito delle stesse materie elencate dall'art. 117 – alle mutevoli esigenze delle popolazioni locali e delle collettività nazionale»¹⁶⁴.

A partire dalla pronuncia richiamata, allorché è stata chiamata a dirimere intrecci di competenze, la Corte ha sovente adoperato gli strumenti della leale cooperazione tra Stato e Regioni. Seguendo siffatta logica interpretativa, il Giudice delle leggi ha talvolta riconosciuto un margine di intervento sia al legislatore statale che al legislatore regionale.

Ribadita la centralità della leale collaborazione nei rapporti tra gli enti, la Corte, nelle pronunce successive, ha proseguito il percorso volto alla ricerca di un fondamento costituzionale della leale cooperazione. Abbandonata l'ipotesi di ancoraggio all'art. 118 Cost., che era emersa nella richiamata sentenza n. 35 del 1972, con la sentenza n. 139 del 1990 il Giudice delle leggi ha preferito ricondurre il principio in parola all'art. 97 Cost. e, dunque, «al principio costituzionale del buon andamento, il quale – imponendo una collaborazione fra le varie amministrazioni pubbliche, comprese quelle statali e quelle regionali nei loro reciproci rapporti, al fine di prevenire inutili duplicazioni o sprechi nelle attività delle predette amministrazioni pubbliche – comporta che le Regioni, non soltanto abbiano un accesso diretto al Servizio statistico nazionale [...], ma soprattutto possano utilizzare nel modo più produttivo possibile

¹⁶³ Corte costituzionale, n. 8 del 1985, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁴ *Ibidem*. Sempre nel punto 3 del *Considerato in diritto*, la Corte ha altresì argomentato che «a giustificare una disciplina del genere sul piano costituzionale, sta il fatto che gli interessi regionali esistenti in materia non attengono alle sole fiere di livello infraregionale, ma indubbiamente coinvolgono le manifestazioni fieristiche di maggiore importanza, pur non escludendo la compresenza di interessi facenti capo [...] all'intera comunità nazionale: basta infatti ricordare [...] il rilievo che le fiere internazionali presentano ai fini dello sviluppo economico delle popolazioni locali, dell'incremento del turismo di competenza regionale, dello stesso assetto del territorio, per ciò che riguarda la localizzazione e l'urbanizzazione delle aree destinate alle fiere medesime».

per le statistiche d'interesse regionale i dati informativi raccolti in attuazione dei programmi di rilevazione d'interesse nazionale»¹⁶⁵.

Una parziale chiusura del cerchio si è avuta, tuttavia, con la sentenza n. 19 del 1997, nella quale il Giudice costituzionale è giunto ad ancorare il principio di leale collaborazione ai principi fondamentali della Costituzione e, segnatamente, all'art. 5 della stessa, nel quale, come è ben noto, si sancisce ad un tempo sia l'unità e indivisibilità della Repubblica, sia la necessaria valorizzazione e promozione delle autonomie locali.

In quella sede, la Corte è stata chiamata, in particolare, a risolvere un delicato intreccio tra competenze: da un lato, le attività di promozione all'estero, finalizzata allo sviluppo economico, sociale e culturale del territorio, di competenza del legislatore regionale; dall'altro lato, l'ambito materiale inerente alla politica estera, quest'ultimo di sicura spettanza del legislatore statale.

Ebbene, ad avviso della Corte, un'interferenza siffatta richiedeva necessariamente che Stato e Regione predisponessero «strumenti giuridici di coordinamento», per evitare che le politiche regionali di promozione determinassero potenzialmente riflessi negativi sugli indirizzi di politica internazionale assunti dal Parlamento e dal Governo. E tali attività dovevano intendersi riconducibili a quel «principio di leale cooperazione, il quale impone, quale vero e proprio vincolo costituzionale, in primo luogo la preventiva conoscenza da parte dello Stato delle attività che le singole Regioni intendano di volta in volta promuovere; e secondariamente, quale indefettibile strumento di tutela dell'esclusività degli indirizzi statali di politica internazionale, che vanno salvaguardati prima che l'attività delle Regioni venga intrapresa, la possibilità dello Stato di opporre tempestivamente il proprio motivato diniego»¹⁶⁶.

Pertanto, la richiesta di *referendum* abrogativo che mirava alla rimozione di ogni limite statale all'attività promozionale all'estero delle Regioni, cosicché queste potessero liberamente autodeterminarsi senza dover soggiacere all'onere di intese o di osservare indirizzi governativi procedurali o di contenuto, doveva ritenersi, secondo il Giudice delle leggi, inammissibile, poiché «equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione[...], che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione»¹⁶⁷.

¹⁶⁵ Corte costituzionale, n. 139 del 1990, Punto 11 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁶ Corte costituzionale, n. 19 del 1997, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁷ *Ibidem*. Più nel dettaglio, la Corte ha argomentato che «l'ipotesi, avanzata dalle Regioni promotrici, che lo Stato debba far valere solo successivamente e in via repressiva la contrarietà dell'attività regionale ai propri indirizzi di politica internazionale equivarrebbe a vanificare il principio costituzionale di leale cooperazione, sul quale si fondano sia l'esigenza dell'obbligo di informazione preventiva da parte delle Regioni, sia la possibilità di un preventivo motivato diniego da parte dello Stato. Poiché la ratio ispiratrice del quesito non è la sostituzione di un modello di coordinamento con altro diverso ed equivalente dal punto di vista della concretizzazione del principio di leale cooperazione, bensì

Nella sentenza richiamata, dunque, la Corte costituzionale ha scelto di ricondurre il principio di leale collaborazione all'art. 5 Cost. Così statuendo, quest'ultima ha senza dubbio rafforzato il principio in parola, facendolo assurgere a criterio a cui devono necessariamente informarsi i rapporti tra il legislatore statale e quello regionale.

Ma è con la sentenza n. 242 del 1997 che il Giudice delle leggi ha definito ancor meglio sia il significato sostanziale della leale cooperazione, sia la questione concernente il suo ancoraggio costituzionale. Così, dopo aver argomentato che il principio di leale cooperazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi»¹⁶⁸, la Corte ha ulteriormente precisato che la leale collaborazione, «espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, *riconosce e promuove le autonomie locali*, alle cui esigenze *adegua i principi e i metodi della sua legislazione* (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate»¹⁶⁹.

La sentenza n. 242 del 1997, pertanto, ha sancito per un verso l'affiorare della leale collaborazione quale principio per l'esercizio integrato e concordato delle competenze interferenti e, per altro verso, il consolidamento del regionalismo cooperativo, il quale si contrappone al modello duale, imperniato sulla pura e rigida separazione dei compiti in chiave esclusivamente garantista¹⁷⁰.

La scelta di ancorare la leale collaborazione all'art. 5 della Costituzione, dunque, oltre a conseguenze di natura sostanziale, ci pare abbia determinato effetti anche sul piano formale. Difatti, muovendo dall'assunto per cui le disposizioni del Titolo V della Costituzione debbano essere interpretate alla luce dei principi fondamentali contemplati nella stessa, ne consegue che il riparto di competenze tra Stato e Regioni debba essere letto in chiave cooperativistica, superando quel principio del terzo escluso per cui le funzioni spettano, rigidamente, o al legislatore statale o quello regionale.

l'eliminazione in radice di ogni forma di coordinamento fra Stato e Regioni in materia di attività promozionali all'estero, si deve concludere che la richiesta referendaria, per il tramite dell'abrogazione delle parole "non" e "se non previa intesa con il Governo e nell'ambito degli indirizzi e degli atti di coordinamento di cui al comma precedente" contenute nell'art. 4, secondo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, è tesa a colpire inammissibilmente il principio costituzionale di leale cooperazione che trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione».

¹⁶⁸ Corte costituzionale, n. 242 del 1997, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

¹⁶⁹ *Ibidem*.

¹⁷⁰ In questi termini si è espressa F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna di problemi*, cit., 68.

Come acutamente osservato dalla migliore dottrina, l'art. 5, in quanto ricompreso tra i principi fondamentali della Costituzione, «prevale sulle norme del Titolo V della Costituzione, nel senso che le norme stesse potranno dirsi avverate solo quando siano state soddisfatte tutte le istanze in esso accolte. E non potrà dirsi viceversa che esso stesso sia stato interamente soddisfatto in seguito a una realizzazione più o meno ampia e convinta delle proposizioni costituzionali del Titolo V». Detto in altri termini, «le proposizioni del Titolo V acquistano effettività di norme costituzionali solo in quanto il loro contenuto sia integrato» con quello dell'art. 5 della Costituzione, così che «esse vengano attuate secondo quanto è postulato da tale norma». Insomma, non vi è «proposizione costituzionale che non acquisti compiuto e definitivo valore attraverso i principi che danno anima alla Costituzione e la rendono storicamente effettiva»¹⁷¹.

In definitiva, si può concludere che il fondarsi la leale collaborazione sull'art. 5 della Costituzione, e dunque su una disposizione costituzionale che contempla, ad un tempo, sia le ragioni dell'unità che quelle dell'autonomia, non possa che condurre a un'interpretazione del riparto di competenze mediante parametri flessibili, da cui scaturisce il rigetto del criterio interpretativo duale, basato sulla rigidità intrinseca a un sistema di allocazione delle funzioni strutturato intorno al criterio della enumerazione per materia.

¹⁷¹ Si tratta della condivisibile posizione sostenuta da G. BERTI, *Commento all'art. 5 della Costituzione*, in *Commentario della Costituzione*, G. BRANCA (a cura di), Articoli 1-12, Bologna, Zanichelli, 1975, 287.

CAPITOLO 2

INTERESSE NAZIONALE ED ESIGENZE UNITARIE NELL'ASSETTO COSTITUZIONALE VIGENTE

Sommario: 1. La presunta soppressione dell'interesse nazionale da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001 – 2. Flessibilità del riparto e tutela delle esigenze unitarie: le materie trasversali... e i “punti di equilibrio”. – 3. La “concorrenza di competenze” e le sue risoluzioni: il principio di leale collaborazione e il criterio della prevalenza. – 4. La funzione di «coordinamento della finanza pubblica» tra crisi economica ed esigenze unitarie. – 5. L'effettivo atteggiarsi della funzione di «coordinamento della finanza pubblica» e i limiti posti al suo esercizio unificante. – 6. La “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni: Corte costituzionale n. 303 del 2003. – 7. Il primo assetto giurisprudenziale: la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004.

1. La presunta soppressione dell'interesse nazionale da parte della legge costituzionale n. 3 del 2001.

La legge costituzionale n. 3 del 2001 ha operato in una duplice direzione: da un lato ha ribaltato, pur mantenendo inalterato il criterio utilizzato per allocarle¹⁷², il meccanismo di distribuzione delle funzioni legislative, determinando così una sorta di «rivoluzione copernicana»¹⁷³; dall'altro lato, ha rimodellato, sulla base di principi diffor-

¹⁷² Sul punto v. le riflessioni di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, III, 36. L'Autore, pur con riferimento al modello di distribuzione delle competenze previsto nell'assetto costituzionale originario, ha ritenuto condivisibilmente che, in relazione alle materie ex art. 117 Cost., si dovesse parlare di «una pagina bianca, o quantomeno di un tema da svolgere con ampia discrezionalità». A nostro avviso, una considerazione siffatta risulta estendibile anche al modello costituzionale vigente: infatti, il sistema di allocazione delle funzioni imperniato sulla enumerazione delle materie non risulta idoneo a rendere certi i confini delle competenze del legislatore statale e di quello regionale.

¹⁷³ Così R. CHERCHI – I. RUGGIU, «Effettività» e «seguito» della giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, in «Effettività» e «seguito» delle tecniche decisorie della Corte costituzionale, BIN – BRUNELLI - PUGIOTTO – VERONESI (a cura di), *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Napoli, 2006, 369. Sul tema v., inoltre, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1249 ss., secondo cui il nuovo art. 117 Cost. ha dato «luogo non ad una mera legittimazione delle Regioni all'esercizio della potestà legislativa, che solo in quanto eser-

mi rispetto all'assetto costituzionale previgente, l'articolazione territoriale della Repubblica¹⁷⁴.

Nel contesto appena delineato, in cui legge regionale e legge statale risulterebbero – in quanto soggette ai medesimi limiti – del tutto parificate, si inserisce la scomparsa di qualsiasi riferimento testuale all'interesse nazionale.

Orbene, già all'indomani dell'entrata in vigore della succitata legge costituzionale, la migliore dottrina si è interrogata sul significato teorico e sulle conseguenze pratiche da attribuire all'espunzione del limite dell'interesse nazionale dal Testo costituzionale¹⁷⁵.

In merito, si è detto sia che dalla sua eliminazione testuale non potesse desumersi, quale conseguenza immediata, l'estinzione del limite dal nostro ordinamento¹⁷⁶; sia, al

citata pone una sia pure ridotta limitazione al potere legislativo dello Stato, ma ad un vero e proprio riparto di competenza tra Stato e Regioni nell'esercizio della funzione legislativa di rango primario».

¹⁷⁴ Secondo G. DEMURO, *Commento all'art. 114 della Costituzione*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), Utet, 2006, 2168 ss., la modifica dell'art. 114 Cost. «potrebbe essere sinteticamente raccontata scrivendo semplicemente che la disposizione che definiva il territorio della Repubblica ripartito in Regioni, Province e Comuni dopo la riforma perde il territorio; emerge così una Repubblica che viene costituita dagli enti che prima erano semplici ripartizioni territoriali».

¹⁷⁵ In questa direzione si v. 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 *associazione deicostituzionalisti.it*, 10 ss.

¹⁷⁶ Si v., ad esempio, A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 aprile 2001, 1, secondo cui il limite dell'interesse nazionale «non può considerarsi travolto dalla riforma: esso permane [...] quale espressione dell'unità stessa della Repubblica. E' un limite che appartiene alla categoria dei limiti impliciti ma che trova un aggancio testuale nell'art. 5 della Costituzione». In linea con tale impostazione si v. M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 377, il quale ha sostenuto che «se si scava appena al di sotto delle generali affermazioni di principio, tuttavia, si scopre che l'interesse nazionale, se pure è scomparso, è stato pienamente sostituito da altri principi del nuovo Titolo V». Nella medesima direzione v. I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 febbraio 2005, 1 ss., secondo cui «malgrado la l. cost. 3 del 2001 abbia cancellato il limite dell'interesse nazionale, la stessa attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente [...] costituisca una rivisitazione aggiornata dell'interesse unitario insuscettibile di frazionamento, ed idonea a giustificare l'intervento legislativo dello Stato, al fine di soddisfare interessi tutelabili unicamente in sede nazionale». Ancora, è possibile ricondurre a questo orientamento A. BALDASSARRE, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione*, Audizione innanzi la Commissione Affari costituzionali, Senato della Repubblica, 24 ottobre 2001, secondo cui «l'interesse nazionale non solo resiste, ma non può non esserci, in qualsiasi ordinamento, anche in quello federalista più estremo, perché è uno degli elementi fondamentali; esso riguarda l'unità dello Stato e per questo si può radicare anche nell'articolo 5». V., da ultimo, F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 264, il quale ha sostenuto che «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».

Per quanto riguarda, poi, il soggetto deputato alla tutela degli interessi nazionali, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, 345, ha sostenuto che siffatto compito debba intendersi affidato nel suo complesso alla Corte costituzionale. Diversamente R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, 86 ss., ha sostenuto che «la determinazione degli interessi non può che configurarsi come il frutto di una collaborazione tra organi, Parlamento e giudice costituzionale: dove al primo spetta di scegliere la concreta collocazione del confine

contrario, che la mancanza di un esplicito riferimento all'interesse nazionale si traducesse nella sua effettiva cancellazione¹⁷⁷.

A nostro avviso la prima soluzione prospettata coglie con maggior esattezza il fenomeno costituzionale in esame.

È opportuno precisare, tuttavia, che, tra coloro i quali hanno ritenuto che l'interesse nazionale permanesse nonostante la sua espunzione testuale, alcuni hanno sostenuto che lo stesso sia stato rimpiazzato dalla tutela delle «esigenze unitarie»¹⁷⁸ o «dell'unità giuridica ed economica»¹⁷⁹; altri, invece, hanno argomentato che nel vigente quadro costituzionale rinvenga un suo autonomo fondamento nelle attribuzioni di competenza esclusiva statale e concorrente di cui all'art. 117, cc. 2 e 3, della Costituzione¹⁸⁰.

Ci pare, più in generale, che, a differenza del modello costituzionale originario, in cui il limite dell'interesse nazionale si concretizzava nella pratica del ritaglio delle materie, nella funzione di indirizzo e coordinamento e nel potere sostitutivo statale, ora risulti mutato «tutto l'arsenale di strumenti con i quali in passato esso è stato fatto operare»¹⁸¹.

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».

¹⁷⁷ In questo senso v. P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Il Foro Italiano*, V, 2001, 202, secondo cui è da ritenere che «a seguito della riforma siano stati eliminati anche i limiti di merito e in particolare l'interesse nazionale». Nella medesima direzione v. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, *ivi*, 197. In questo senso v., inoltre, G. CAIA, *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione*, 2003, 143 ss.

¹⁷⁸ In questi termini v. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in AA.VV., *Regionalismo in bilico. Tra attuazione e riforma della riforma del titolo V. Atti del Convegno*, A. D'ATENA (a cura di), Milano, 2005.

¹⁷⁹ Così F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2002, 89. L'Autore ha ritenuto infatti che «la tutela dell'unità giuridica ed economica sia un obiettivo che rivela la presenza dell'interesse nazionale, pur se in mutate spoglie, e che probabilmente, [...], andrà ben oltre i ristretti limiti di operatività dell'art. 120».

¹⁸⁰ Si tratta della posizione di G. FALCON, *cit.*, 1270. L'Autore ha argomentato che l'interesse nazionale «non sarebbe affatto venuto meno, ma neppure potrebbe farsi valere come autonomo titolo e fondamento di una potestà legislativa ordinaria e di corrispondenti compiti amministrativi. L'interesse nazionale è costituzionalmente soddisfatto dai poteri e compiti che lo Stato esercita ai sensi dell'art. 117, cc. 2 e 3».

¹⁸¹ In tal senso v. R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, 1213 ss., secondo cui «il fatto che il legislatore costituzionale abbia cancellato tutti i riferimenti all'interesse nazionale contenuti nel testo originale della Costituzione non significa necessariamente che abbia ignorato il problema: semplicemente ha cancellato le «vecchie» soluzioni che si sono rivelate insufficienti». Di conseguenza, «non è vero che il nuovo Titolo V abbia pretermesso volutamente ogni riferimento all'interesse nazionale: semplicemente ha cancellato l'ordinamento gerarchico» così come previsto nel previgente art. 114 della Costituzione. Ora, «il variabile livello degli interessi, non più ordinato in gerarchia, è [...] ben presente nel testo costituzionale, tradotto nel principio di sussidiarietà, richiamato di continuo nella riforma».

Si tratta, quindi, di indagare quali siano i congegni che, in seguito alla riforma del Titolo V Cost., ci consentono comunque di affermare che l'interesse nazionale *scomparso* dal testo, *riviva* nel contesto¹⁸².

Nel presente capitolo, dunque, cercheremo di mostrare come sia insita in un sistema di distribuzione delle funzioni policentrico, la presenza di meccanismi che permettano allo Stato di tutelare quegli interessi che devono essere adeguatamente garantiti su tutto il territorio nazionale. Ne consegue, per questa via, il rigetto della tesi per cui la novellata formulazione dell'art. 114 Cost. implicherebbe la perdita della posizione di superiorità gerarchica dello Stato nei confronti degli altri componenti la Repubblica¹⁸³.

Riteniamo, diversamente, che dal succitato art. 114 Cost. non possa affatto desumersi la volontà del legislatore di operare una reale equiparazione tra gli enti costitutivi della Repubblica¹⁸⁴. Peraltro, un orientamento siffatto è stato accolto dalla stessa Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 274 del 2003¹⁸⁵, ha avuto modo di precisare *expressis verbis* come, anche «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia 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». E tale istanza, proseguiva nell'occasione la Corte, «postula necessariamente che nel sistema

¹⁸² Si tratta della condivisibile posizione di F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scomparire nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna di problemi*, cit., 57 ss., secondo cui «l'interesse nazionale, scomparso dal Testo costituzionale, permanga nel contesto, ossia nell'interpretazione della giurisprudenza costituzionale del nuovo Titolo V, essendo immanente ad ogni ordinamento caratterizzato da una ripartizione dei poteri sul territorio».

¹⁸³ Si v., in questi termini, P. CARROZZA, *Appunti sui nuovi statuti regionali e il loro possibile contenuto*, in *Cooperazione mediterranea*, 2001. Una posizione simile è quella sostenuta da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 6, 2001, 1219 ss., secondo cui «lo Stato partecipa alla Repubblica in posizione di parità, e non più di suprema gerarchia, rispetto agli altri enti; la tutela degli interessi nazionali e delle esigenze unitarie della "Repubblica" non è parte delle caratteristiche di supremazia dello Stato, ma deve essere frutto dell'unico modo in cui dei soggetti di pari grado possono decidere, cioè attraverso l'accordo, la leale cooperazione».

¹⁸⁴ In questi termini si v. A. ANZON, *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, 2004, 171.

¹⁸⁵ Sulla sentenza in esame si v. i commenti, tutti nel *Forum di quaderni costituzionali*, di A. RUGGERI, *La questione dei vizi delle leggi regionali e l'oscillante soluzione ad essa data da una sentenza che dice e... non dice*; R. SALOMONE, *Nessun dubbio sulla collocazione del lavoro pubblico regionale rispetto al riparto di competenze delineato dal nuovo 117 Cost.?*; D. BESSI, *L'interesse a ricorrere nel giudizio in via principale nel Titolo V novellato: verso una conferma della giurisprudenza antiregionalistica della Corte Costituzionale?*. Si v., inoltre, F. DRAGO, *Il soddisfacimento delle istanze unitarie giustifica la vecchia giurisprudenza in merito ai vizi delle leggi regionali*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2003, 1 ss.; R. DICKMANN, *Spetta allo Stato la responsabilità di garantire il pieno soddisfacimento delle "istanze unitarie" previste dalla costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 9, 2003, 1 ss.

esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»¹⁸⁶.

Accertata la perdurante sovraordinazione dello Stato rispetto agli altri enti costitutivi la Repubblica e riconosciuto in capo ad esso il ruolo di garante degli interessi infrazionabili, si tratta di capire se gli strumenti preposti a tal fine risultino, o meno, eccessivamente erosivi della potestà legislativa regionale. Detto in altri termini, è necessario stabilire se, a fronte della indefettibile tutela delle esigenze unitarie, le istanze unificanti e quelle autonomistiche si pongano in una posizione di ragionevole equilibrio o se, diversamente, la tutela delle prime abbia determinato, e determini tuttora, una irragionevole compressione delle seconde.

Nel seguente capitolo, dunque, approfondiremo in primo luogo il concreto funzionamento delle materie trasversali e le soluzioni elaborate dalla Corte per evitare che queste ultime si configurino quali strumenti di erosione delle competenze regionali (§ 2). Analizzeremo, successivamente, i parametri grazie ai quali la Corte ha di volta in volta sciolto gli eventuali intrecci di competenze (§ 3). Procederemo, ancora, alla ricostruzione del concreto atteggiarsi della funzione di «coordinamento della finanza pubblica» negli anni della crisi economica (§ 4; 5). Focalizzeremo poi l'attenzione sull'istituto della «chiamata in sussidiarietà» e sul suo primo assestamento giurisprudenziale (§ 6; 7). Da ultimo, dopo aver analizzato i diversi nodi interpretativi che caratterizzano l'art. 120, c. 2, Cost., tenteremo di ricostruire, mediante la giurisprudenza costituzionale in materia, l'istituto del potere sostitutivo e i suoi riflessi sul rapporto tra Stato, Regioni ed Enti locali.

2. Flessibilità del riparto e tutela delle esigenze unitarie: le materie trasversali... e i “punti di equilibrio”.

Quando si discute in ordine alle materie trasversali¹⁸⁷, ci si riferisce a talune competenze, attribuite in via esclusiva o concorrente al legislatore statale dall'art. 117, Cost., accomunate dal fatto di essere prive di confini debitamente circoscritti, tali da rappresentare più una finalità da raggiungere che una vera e propria materia da disci-

¹⁸⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 274 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. Nella medesima sentenza il Giudice costituzionale ha altresì argomentato che «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».

¹⁸⁷ Così definite da G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, 5.

plinare¹⁸⁸. Si tratta, più precisamente, di materie che «non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, [...], ma si riferiscono 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 diverse»¹⁸⁹.

È stata lo stesso Giudice delle leggi, con specifico riferimento alla lett. m), dell'art. 117, c. 2, Cost., a precisare come con riguardo ai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali», non si possa parlare di «una materia in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le altre, 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 regionale possa limitarle o condizionarle»¹⁹⁰. Ci si riferisce, dunque, più in particolare, a materie caratterizzate da un'intrinseca duttilità, in grado di ricomprendere al loro interno ulteriori ambiti materiali che, a tenore dell'art. 117 Cost., sarebbero riconducibili alla potestà legislativa concorrente o, addirittura, alla competenza residuale regionale¹⁹¹.

Occorre altresì rilevare come, nel corso degli anni, la Corte costituzionale abbia coniato ulteriori definizioni per materie comunque riconducibili alla macrocategoria delle materie trasversali, definite anche, da taluni, materie smaterializzate¹⁹². Si è parlato così di non materie¹⁹³, materie valore, materie scopo, materie funzione, nonché di materie attività.

¹⁸⁸ Sulle materie trasversali v. G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), Milano, 2005, 181 ss.; si v., inoltre, A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, sul sito dell'AIC. V., infine, G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, n. 2, 2004, 461 ss.

¹⁸⁹ In questi termini, condivisibilmente, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, cit., 1252.

¹⁹⁰ Così Corte costituzionale, n. 282 del 2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Sul tema v. R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento (nota a Corte costituzionale 282/2002)*, in *Le Regioni*, n.6, 2002, 1445 ss.

¹⁹¹ Sono numerose le etichette, sia esclusive statali sia concorrenti, che possono essere ricondotte alla categoria delle materie trasversali: i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; la tutela della concorrenza; la tutela dell'ambiente; il coordinamento della finanza pubblica; la tutela dei beni culturali; lo sviluppo della cultura; la ricerca scientifica; il coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; la difesa; l'ordinamento penale.

¹⁹² Si v. F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

¹⁹³ Si tratta di un'espressione richiamata dallo stesso Giudice costituzionale nella sentenza n. 228 del 2004, Punto 2.6 del *Ritenuto in fatto*, nella quale, riprendendo i contenuti della memoria depositata dall'Avvocatura dello Stato, ha specificato come quest'ultima propendesse per la non riconducibilità del servizio civile «nell'ambito delle cosiddette "materie trasversali" o "materie non materie", suscettibile, a seconda della specifica attività in cui esso viene a sostanzarsi, di una collocazione mobile all'interno di una pluralità di ambiti materiali».

Quanto alle cosiddette *materie valore*, è possibile richiamare la sentenza della Corte costituzionale, n. 407 del 2002, nella quale il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare che, già «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V Cost., 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»¹⁹⁴.

La «tutela dell'ambiente», tuttavia, è stata definita anche *materia scopo*. Nella sentenza n. 336 del 2005, difatti, il Giudice costituzionale ha precisato che la succitata materia «non costituisce una materia in senso stretto, rappresentando, invece, un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di fissare standard di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale»¹⁹⁵.

Con riferimento invece alle *materie scopo*, è possibile richiamare la sentenza n. 150 del 2011, nella quale il Giudice delle leggi ha osservato che la materia «tutela della concorrenza», ex art. 117, c. 2, lett. e), Cost., «non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, [...], ma, dato il suo carattere «finalistico», anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell'esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza»¹⁹⁶.

Anche la materia «tutela della concorrenza», tuttavia, è stata oggetto di molteplici definizioni. Nella sentenza n. 272 del 2004, difatti, la Corte l'ha definita una «*materia-funzione*, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, che non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, trasversale, poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese»¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Così Corte costituzionale, n. 407 del 2002, Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁵ Così Corte costituzionale, n. 336 del 2005, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁹⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 150 del 2011, Punto 5 del *Considerato in diritto*. Sulla distinzione tra materie oggetto e materie scopo v. F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4, 2002, 2951 ss.

¹⁹⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 272 del 2004, Punto 3 del *Considerato in diritto*. In merito alla materia «tutela della concorrenza» v. G. DI COSIMO, *La legge regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione Italiana*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 1, 2009, 2, secondo cui «in forza della materia tutela della concorrenza la legge statale può fissare regole relative alla concorrenza anche nell'ambito di materie come il commercio che sono riservate alla regione».

Da ultimo, nella sentenza n. 26 del 2004, il Giudice costituzionale ha definito la materia relativa alla tutela (c. 2) e alla valorizzazione (c. 3) dei beni culturali come una *materia-attività*¹⁹⁸.

Insomma, una competenza trasversale coinvolge molteplici ambiti materiali, si caratterizza per la sua natura funzionale e vale a giustificare l'intervento statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale¹⁹⁹. Le materie trasversali rappresenterebbero, in questi termini, una delle modalità con le quali si è compiuta la smaterializzazione delle materie, la quale ha provocato «l'elisione del primato della allocazione formale delle competenze legislative tipico del regionalismo duale»²⁰⁰.

Ciò, tuttavia, non ha comportato un totale annullamento del ruolo del legislatore regionale, al quale è stato comunque riconosciuto un titolo d'intervento per la tutela degli interessi di rilievo regionale sottesi alla materia trasversale considerata.

Nella giurisprudenza costituzionale immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, il Giudice delle leggi ha puntualmente riconosciuto uno spazio d'intervento al legislatore regionale, dimodoché la trasversalità dell'agire statale non risultasse eccessivamente erosiva dei margini competenziali regionali.

A supporto di quanto affermato è possibile richiamare, in primo luogo, la sentenza n. 407 del 2002, nella quale il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito, come si è visto, la configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto, ha precisato come già i lavori preparatori dell'art. 117, c. 2, lett. d), inducessero 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

¹⁹⁸ Nella sentenza n. 26 del 2004, il Giudice delle leggi ha argomentato che «la norma censurata, rinviando all'art. 152 del d. lgs. n. 112 del 1998 il quale stabilisce, sia pure ai fini della definizione delle funzioni e dei compiti di valorizzazione dei beni culturali, che Stato, regioni ed enti locali esercitano le relative attività, "ciascuno nel proprio ambito", presuppone un criterio di ripartizione di competenze, che viene comunemente interpretato nel senso che ciascuno dei predetti enti è competente ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia la titolarità. Tale criterio, pur essendo inserito nel decreto legislativo n. 112 del 1998, anteriore alla modifica del Titolo V della Costituzione, conserva tuttora la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma soprattutto perché è riferibile a *materie-attività*, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione di beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa».

¹⁹⁹ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 345 del 2004, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in oggetto si v. il commento di A. CONCARO – I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sentenza n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, 434 ss.

²⁰⁰ F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 85.

escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali»²⁰¹.

Si tratta, più in particolare, dell'applicazione alle materie trasversali della cosiddetta teoria dei "punti di equilibrio"²⁰², in forza della quale è attribuito allo Stato il compito, volta per volta, di stabilire il punto di equilibrio tra interessi costituzionalmente tutelati, residuando alle Regioni la possibilità di intervenire in armonia con i principi stabiliti a livello statale²⁰³.

Epperò, affinché l'intervento legislativo statale possa dirsi legittimo, è necessario che lo stesso rispetti i principi di proporzionalità e adeguatezza, poiché, se così non fosse, il titolo d'intervento trasversale si tradurrebbe in un'arma per invadere, *ad nutum*, le competenze riconosciute al legislatore regionale dal Testo costituzionale²⁰⁴.

Concetto esplicitamente ribadito dalla stessa Corte nella sentenza n. 345 del 2004, nella quale il Giudice delle leggi ha precisato che, il riconoscimento del titolo trasversale d'intervento al legislatore statale, oltre a non poter comportare una totale compressione dei margini di autonomia regionale, debba comunque necessariamente rispettare i principi di proporzionalità e adeguatezza. Segnatamente, nella sentenza richiamata il Giudice costituzionale è stato chiamato a saggiare la legittimità costituzionale di alcune disposizioni della legge finanziaria del 2003, concernenti la disciplina in materia di acquisto di beni e servizi secondo procedure di evidenza pubblica.

Ad avviso della Regione ricorrente, la disciplina in esame, non essendo riconducibile a nessuno degli ambiti materiali enumerati nei cc. 2 e 3 dell'art. 117 Cost., doveva intendersi attribuita alla competenza residuale regionale.

Secondo la Corte, in direzione opposta, le procedure ad evidenza pubblica «hanno assunto un rilievo fondamentale per la tutela della concorrenza tra i vari operatori

²⁰¹ V. Corte costituzionale, n. 407 del 2002, Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰² La teoria dei "punti di equilibrio" è enunciata da R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale – Rileggendo L. Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 319 ss.

²⁰³ In questo senso F. BENELLI, *Commento all'art. 117, c. 2, Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), II ed., Cedam, 2008, 1056.

²⁰⁴ Si fa riferimento alla sentenza della Corte costituzionale, n. 272 del 2004, Punto 3 del *Considerato in diritto*, laddove il Giudice delle leggi ha stabilito che ciò che «non può sottrarsi al sindacato di costituzionalità è il fatto che i vari strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi. Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale", poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato».

economici interessati alle commesse pubbliche»²⁰⁵, ragion per cui l'ambito materiale a cui ricondurre l'intervento legislativo oggetto di censura risulta, appunto, quello relativo alla «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, c. 2, lett. e), della Costituzione. La materia da ultimo richiamata, tuttavia, «coinvolge più ambiti materiali, si caratterizza per la natura funzionale (individuando, più che degli oggetti, delle finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata) e vale a legittimare l'intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale».

È la stessa Corte, dunque, a riconoscere che quando una normativa sia riconducibile alla materia «tutela della concorrenza», non è possibile delimitare con precisione i margini d'intervento statale. Purtuttavia, quest'ultimo, pur in ipotesi erosivo delle competenze regionali, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale, «se contenuto entro i limiti dei canoni di adeguatezza e proporzionalità. In particolare, [...], la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale»²⁰⁶.

In sintesi, nell'esercizio della competenza trasversale è necessario che lo Stato tenga conto «dei principi di proporzionalità e adeguatezza dei mezzi usati rispetto al fine che si vuol raggiungere»²⁰⁷.

Il rispetto dei principi succitati impone, dunque, che sia riconosciuto al legislatore regionale un margine d'intervento in materia, in osservanza dei principi desumibili dalla normativa statale, i quali, tuttavia, costituiscono norme di principio e di coordinamento distinte dai «principi fondamentali» di cui al c. 3 dell'art. 117 Cost.

In definitiva, quando una data disciplina incida su una pluralità di interessi e oggetti, in parte di competenza esclusiva statale e in parte di competenza regionale, possono essere ritenuti legittimi gli interventi regionali, rispettosi dei principi stabiliti dallo Stato, che siano volti a soddisfare ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dal legislatore statale²⁰⁸.

Alle medesime conclusioni si giunge, successivamente, nella sentenza della Corte n. 14 del 2004. In quell'occasione, il Giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che «una volta riconosciuto che la nozione di tutela della concorrenza abbraccia

²⁰⁵ Così Corte costituzionale, n. 345 del 2004, Punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ *Ibidem*.

²⁰⁸ Il riconoscimento di un margine d'intervento anche al legislatore regionale si è avuto anche nella sentenza n. 407 del 2002, Punto 3.2 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha argomentato 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».

nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato, si deve tuttavia precisare che 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»²⁰⁹.

Affinché dunque le istanze unificanti e quelle autonomistiche si pongano in una posizione di equilibrio, è necessario che l'intervento statale sia giustificato «per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario, purché siano in ogni caso idonei, [...], ad incidere sull'equilibrio economico generale».

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»²¹⁰.

È evidente come l'obiettivo della Corte sia stato quello di evitare che gli interventi del legislatore statale e di quello regionale potessero annullarsi vicendevolmente. Al contrario, in un'ottica di integrazione fondata sugli interessi, il Giudice costituzionale ha riconosciuto, in capo allo Stato, strumenti che «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»; in capo alle Regioni, la possibilità di intervenire invece mediante strumenti che si armonizzino con la disciplina posta dal legislatore statale e siano finalizzati a tutelare la sfera d'interessi regionale.

Analoghe considerazioni possono essere estese con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 282 del 2002, in materia di «ordinamento civile». In quella sede, il Giudice delle leggi ha escluso che «ogni disciplina, la quale tenda a regolare e vincolare l'opera dei sanitari, e in quanto tale sia suscettibile di produrre conseguenze

²⁰⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 14 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*. Si v., analogamente, la sentenza n. 320 del 2004, Punto 7 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha argomentato che «spetta allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti idonei “ad incidere sull'equilibrio economico generale”, mentre appartengono “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».

²¹⁰ *Ibidem*.

in sede di accertamento delle loro responsabilità, rientri per ciò stesso nell'area dell'«ordinamento civile», riservata al legislatore statale. Altro sono infatti i principi e i criteri della responsabilità, che indubbiamente appartengono a quell'area, altro le regole concrete di condotta, la cui osservanza o la cui violazione possa assumere rilievo in sede di concreto accertamento della responsabilità, sotto specie di osservanza o di violazione dei doveri inerenti alle diverse attività, che possono essere disciplinate, salva l'incidenza di altri limiti, dal legislatore regionale»²¹¹.

Anche in questo caso, dunque, all'interno dell'ambito relativo all'ordinamento civile, la Corte ha riconosciuto un titolo d'intervento sia al legislatore statale che a quello regionale.

Eppure, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa alle materie trasversali, emerge come il Giudice delle leggi non abbia sempre riconosciuto un adeguato margine d'intervento al legislatore regionale. In alcuni casi, infatti, la Corte ha legittimato esclusivamente interventi che prevedessero prescrizioni più rigorose rispetto a quelle statali. In altri casi ancora, invece, la stessa Corte non ha riconosciuto il benché minimo spazio d'intervento al legislatore regionale, avallando disposizioni statali «trasversali» evidentemente erosive degli ambiti competenziali riconosciuti alle Regioni.

Con riferimento al primo filone di pronunce, nelle quali la Corte ha legittimato interventi integrativi *in melius* da parte delle Regioni, è possibile richiamare primariamente la sentenza n. 536 del 2002. In quella circostanza, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità della scelta, operata dalla Regione Sardegna, di estendere il calendario venatorio oltre quanto previsto dalla legislazione statale in materia²¹². Ebbene, secondo l'Avvocatura dello Stato, una decisione siffatta si traduceva in un pregiudizio alla azioni di «conservazione di numerose specie di fauna selvatica e nella invasione della competenza esclusiva statale nella materia di cui all'art. 117, c. 2, lettera s), della Costituzione»²¹³.

La Corte, da parte sua, dopo aver ribadito come al legislatore statale sia consentito porre una disciplina volta a garantire *standard* minimi e uniformi di tutela della fauna, anche quando questa risulti invasiva della competenza residuale in materia di caccia, ha argomentato che la legge regionale impugnata «ha inciso proprio su questo nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica, procrastinando la chiusura della stagione

²¹¹ Si v. Corte costituzionale, n. 282 del 2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

²¹² Più nello specifico, il Presidente del Consiglio dei Ministri ha impugnato la legge della Regione Sardegna n. 5 del 2002, recante «*Modifica dell'art. 49 della legge regionale 29 luglio 1998, n. 23, Norme per la protezione della fauna selvatica e per l'esercizio della caccia in Sardegna*», per contrasto con la disposizione di cui all'art. 18 della legge n. 157 del 1992, «*Norme per la protezione della fauna selvatica omeoterma e per il prelievo venatorio*», che determina i periodi di caccia vietando l'attività venatoria oltre il termine del 31 gennaio.

²¹³ Si v. Corte costituzionale, n. 536 del 2002, Punto 1 del *Considerato in diritto*.

venatoria oltre il termine previsto dalla legge statale»²¹⁴. L'estensione del calendario venatorio costituisce, in questi termini, «una deroga rispetto alla previsione legislativa statale, non giustificata da alcun elemento peculiare del territorio sardo» e, «privilegiando un preteso “diritto di caccia” rispetto all’interesse della conservazione del patrimonio faunistico [...], non rispetta il suddetto *standard* di tutela uniforme»²¹⁵.

Insomma, se è vero da un lato che è precluso alle Regioni estendere il calendario venatorio oltre quanto disposto dalla disciplina statale, è pur vero, dall’altro lato, che, lo stesso legislatore regionale, ben avrebbe potuto prevedere una riduzione del periodo venatorio, assicurando così un ancor più rigoroso livello di tutela della fauna rispetto a quanto previsto nella disciplina statale.

È possibile ricondurre a questo novero di pronunce anche la sentenza della Corte n. 248 del 2006, avente ad oggetto una disciplina riconducibile alla lett. *m*), dell’art. 117, c. 2, Cost., ovvero alla «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Nella circostanza, il Giudice delle leggi ha osservato che «quanto ai livelli essenziali delle prestazioni, 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 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»²¹⁶.

Il potere attribuito al legislatore statale di predeterminare i livelli essenziali delle prestazioni anche nelle materie di competenza regionale, dunque, non può tradursi, secondo la Corte, «nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni»²¹⁷.

Anche in questa circostanza, quindi, il Giudice delle leggi ha riconosciuto, pur nella trasversalità della competenza in esame, un titolo d’intervento al legislatore regionale, dimodoché l’azione statale non si risolvesse in una irriducibile compressione degli spazi d’autonomia regionale.

Epperò, come già accennato, sono rinvenibili alcuni casi in cui la Corte non ha riconosciuto il benché minimo margine d’intervento al legislatore regionale, lasciando così che la disciplina statale risultasse assorbente anche degli ambiti competenziali riconducibili alla potestà concorrente o residuale regionale.

²¹⁴ *Ivi*, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

²¹⁵ *Ibidem*.

²¹⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 248 del 2006, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²¹⁷ *Ibidem*.

È estremamente significativa, a tal riguardo, la sentenza n. 331 del 2003, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sul rapporto tra la legislazione regionale e le funzioni che, in materia di protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici, spettano allo Stato in forza della lett. *γ*) del c. 2 dell'art. 117 Cost.

A difesa della propria disciplina in materia, la Regione Lombardia ha invocato la sentenza della Corte n. 382 del 1999, la quale esclude l'illegittimità costituzionale di una legge regionale che prescriveva, per la collocazione sul territorio di linee elettriche, distanze di rispetto da aree edificabili maggiori di quelle stabilite dalla legge dello Stato.

Ebbene, dopo aver precisato che dalla pronuncia richiamata non possa trarsi, in linea generale, il principio della derogabilità *in melius* degli standard posti dallo Stato²¹⁸, la Corte ha ulteriormente argomentato che «la questione allora decisa non si collocava entro una organica disciplina statale di principio, mentre ora esiste una legge quadro statale che detta una disciplina esaustiva della materia, attraverso la quale si persegue un equilibrio tra esigenze plurime, necessariamente correlate le une alle altre, attinenti alla protezione ambientale, alla tutela della salute, al governo del territorio e alla diffusione sull'intero territorio nazionale della rete per le telecomunicazioni»²¹⁹.

Pertanto – concludeva nell'occasione la Corte – interventi regionali come quello avallato dalla richiamata sentenza n. 382, «devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, e quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio»²²⁰.

In questo caso, dunque, il Giudice delle leggi, pur riconoscendo il coinvolgimento di molteplici interessi regionali nella disciplina in esame, non ha ammesso alcun intervento da parte del legislatore regionale, nemmeno a condizione che quest'ultimo fosse maggiormente rigoroso rispetto ai principi posti dal legislatore statale in materia.

Dello stesso segno è la sentenza n. 185 del 2004, in materia di «ordinamento penale», di cui alla lett. *h*), dell'art. 117, c. 2, Cost. In tale pronuncia, il Giudice delle leggi, dopo aver ribadito che «la sola fonte del potere punitivo è la legge statale e 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»²²¹, ha ulteriormente argomentato che, la materia penale, si configura come «una competenza strumentale dello Stato, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli

²¹⁸ Si v. Corte costituzionale, n. 331 del 2003, Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

²¹⁹ *Ibidem*.

²²⁰ *Ibidem*.

²²¹ Si v. Corte costituzionale, n. 185 del 2004, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

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»²²².

Pur assumendo, dunque, che le Regioni possano intervenire per disciplinare materie riconducibili, pur incidentalmente, nell'ambito materiale dell'ordinamento penale, la Corte ha riconosciuto allo Stato un titolo d'intervento trasversale in grado sia di incidere, modificandole, sulle scelte regionali, sia, allorquando lo ritenga opportuno, di inibirle alla radice.

Sempre nel solco della giurisprudenza preclusiva degli interventi regionali, è possibile richiamare, da ultimo, la sentenza n. 10 del 2010. In quella specifica occasione, è stata sollevata questione di legittimità costituzionale con riferimento alla scelta, operata dal legislatore statale, di istituire un fondo speciale destinato alle esigenze di natura alimentare, energetiche e sanitarie dei cittadini meno abbienti.

Più in particolare, si prevedeva che fosse concessa ai residenti di cittadinanza italiana, che versassero in condizioni di disagio economico, una carta acquisti finalizzata all'acquisto di beni e servizi con onere a carico dello Stato. Si stabiliva, altresì, che venissero fissati tramite decreto interministeriale i criteri e le modalità di individuazione dei beneficiari della carta acquisti, così da escludere dalla prestazione quanti non si trovassero effettivamente in una condizione di bisogno²²³.

La Corte, pur riconoscendo l'attinenza di tale intervento all'ambito regionale inerente all'assistenza sociale, ha stabilito che la lett. *m*) può rappresentare la «base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela, quando ciò sia reso imprescindibile... da peculiari circostanze e situazioni, quali una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa»²²⁴.

La competenza in materia di determinazione dei livelli essenziali si atteggia dunque, talvolta, a titolo d'intervento statale volto a garantire, sul piano dei diritti, il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale, nell'ambito dell'assistenza sociale, decisamente accresciuto.

Così ricostruita, la lett. *m*) di cui all'art. 117, c. 2, Cost., non rappresenta «una materia in senso stretto, bensì una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure ne-

²²² *Ibidem*.

²²³ Sulla sentenza in esame si v. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, 4, 2010, 941 ss.

²²⁴ *Ibidem*.

cessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»²²⁵.

Insomma, quando in gioco ci sono i bisogni essenziali del cittadino l'intervento statale può spingersi a un punto tale da comprimere nella loro interezza i margini di autonomia regionale, finanche in una materia, come l'assistenza sociale, attribuita alla competenza residuale regionale.

Nella giurisprudenza costituzionale relativa alle “materie trasversali”, dunque, è possibili rinvenire tre differenti indirizzi. A un primo filone, sono riconducibili quelle sentenze in cui il Giudice delle leggi ha riconosciuto un margine d'intervento sia al legislatore statale che a quello regionale. A un secondo filone, invece, possono essere ascritte quelle decisioni in cui la Corte ha sì ammesso un intervento del legislatore regionale ma solo quando quest'ultimo si fosse tradotto in prescrizioni più rigorose rispetto a quanto previsto nella normativa statale. In un terzo filone, infine, possono essere ricomprese quelle sentenze in cui il Giudice costituzionale non ha riconosciuto il benché minimo spazio d'intervento al legislatore statale.

Orbene, l'effettivo atteggiarsi delle competenze trasversali nella giurisprudenza della Corte, ci pare mostri come, sovente, sia estremamente complicato per il Giudice delle leggi individuare soluzioni che permettano alle istanze unificanti e a quelle autonomistiche di porsi in un ragionevole equilibrio.

Sarebbe alquanto riduttivo, in questi termini, muovere delle critiche al terzo filone giurisprudenziale richiamato. Vi sono dei casi, infatti, in cui l'intervento dello Stato nella disciplina di materie residuali regionali scaturisce dalla indefettibile necessità di tutelare interessi e diritti che, effettivamente, a ben osservare, non potrebbero essere adeguatamente soddisfatti dalle singole autonomie regionali.

3. La “concorrenza di competenze” e le sue risoluzioni: il principio di leale collaborazione e il criterio della prevalenza.

Analoghe difficoltà nell'individuare un ragionevole punto di equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche, la Corte le ha incontrate allorquando si è imbattuta in casi caratterizzati da inestricabili intrecci di competenze.

Spesso, difatti, all'interno del medesimo provvedimento legislativo si aggrovigliano molteplici ambiti materiali, rendendo assai complesso al Giudice delle leggi ricondurre la disciplina in esame alle singole etichette di cui all'art. 117 Cost.

²²⁵ Si v. Corte costituzionale, n. 10 del 2010, Punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

D'altra parte, la complessità dei fenomeni sociali «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»²²⁶.

È stata la stessa Corte, in questi termini, a precisare che questioni di legittimità costituzionale possono insorgere «per le interferenze tra norme rientranti in materie di competenza esclusiva, spettanti alcune allo Stato ed altre, [...], alle Regioni». E, in tali ipotesi, «può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente»²²⁷.

Ebbene, 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, [...], qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»²²⁸.

Vi sono dei casi, insomma, in cui il criterio della competenza non è sufficiente a ricondurre i singoli atti legislativi alle etichette contemplate nell'art. 117 della Costituzione. Ma è ancor più a monte che si riscontrano le maggiori difficoltà interpretative.

Difatti, prima di ricondurre gli atti legislativi ai diversi ambiti materiali, è necessario capire che cosa quegli stessi ambiti materiali possano ricomprendere al loro interno. Sicuramente esplicativo è stato, al riguardo, l'intervento della Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 30 del 2005, ha argomentato che «l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma»²²⁹. Indirizzo confermato poi nella sentenza n. 430 del 2007, in cui il Giudice costituzionale ha ribadito che, al fine di identificare la materia nella quale ricondurre la disposizione impugnata, occorre far riferimento «all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalla medesima, tenendo conto della sua *ratio*, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi, così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato»²³⁰.

Una volta determinati gli ambiti materiali interessati, e accertato il coinvolgimento di molteplici materie, si tratta quindi di individuare chi, tra il legislatore statale e quello regionale, sia il soggetto effettivamente legittimato a disciplinare la materia in esa-

²²⁶ Così Corte costituzionale, n. 231 del 2005, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

²²⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 50 del 2005, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

²²⁸ Si v. Corte costituzionale, n. 50 del 2005, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

²²⁹ Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 30 del 2005, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

²³⁰ Così Corte costituzionale, n. 430 del 2007, Punto 3.2.1 del *Considerato in diritto*.

me. Si diceva in precedenza di come la Corte, per la risoluzione di siffatti intrecci, abbia individuato due specifici strumenti: il principio di leale collaborazione e il criterio della prevalenza.

Occorre preliminarmente precisare che i due strumenti richiamati risultano tra loro alternativi. Come è stato osservato dallo stesso Giudice delle leggi, «l'applicazione del criterio della prevalenza per la risoluzione dell'interferenza tra la norma censurata e le competenze legislative provinciali, [...], esclude l'operatività del principio di leale collaborazione»²³¹.

Ciò detto, rileva ora comprendere se la Corte abbia fatto maggiore ricorso a uno dei criteri richiamati o se, al contrario, gli stessi siano stati adoperati mantenendo un sostanziale equilibrio.

Ebbene, riprendendo la sentenza n. 50 del 2005, è possibile argomentare che, almeno in una prima fase, ad assumere un carattere residuale nella risoluzione delle interferenze di competenze è stato il criterio della prevalenza²³².

In quell'occasione, infatti, il Giudice delle leggi ebbe a dire che, per la composizione degli intrecci di competenze, è possibile l'adozione di due criteri: «quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza, [...], qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre»²³³.

Dalla sentenza richiamata, dunque, sembrava che ad operare in via residuale dovesse essere il criterio della prevalenza, da adottarsi solo allorquando fosse stata evidente l'appartenenza ad una materia piuttosto che ad un'altra.

In realtà, già con la sentenza n. 50 del 2008 il rapporto gerarchico tra i due criteri sembrava essersi ribaltato²³⁴. Nel caso di specie, infatti, la Corte, dopo aver riconosciuto la presenza di un incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che fosse individuabile un ambito materiale che potesse considerarsi prevalente sugli altri, ha argomentato che, in ipotesi di tal genere, la concorrenza di competenze «giustifica l'applicazione del principio di leale collabo-

²³¹ Si v. Corte costituzionale, n. 234 del 2005, Punto 9 del *Considerato in diritto*.

²³² Per una critica al criterio della prevalenza v. R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sentenza 411/2008*, in *Le Regioni*, 3-4, 2009, 618 ss.; F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte Costituzionale n. 88/2009*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 17 luglio 2009.

²³³ Si v. Corte costituzionale, n. 50 del 2005, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

²³⁴ Sul criterio in oggetto v. E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1, 2008, 61 ss.; sul rapporto tra teoria dei punti di equilibrio e criterio della prevalenza v. F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali (Nota a sentt. 104 e 105 del 2008)*, in *Le Regioni*, 4-5, 2008, 905 ss.

razione, che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie»²³⁵.

Nella sentenza richiamata, pertanto, ad assumere una valenza residuale nella risoluzione dell'intreccio sembrava essere il principio di leale collaborazione, il quale opererebbe solamente laddove non sia possibile individuare, all'interno dell'intreccio, appunto, una competenza che possa dirsi prevalente rispetto alle altre.

A ben osservare, l'andamento seguito dalla giurisprudenza costituzionale in materia è stato piuttosto ondivago. A casi di applicazione del criterio della prevalenza, si alternano infatti circostanze in cui la Corte ha adoperato, per la risoluzione degli intrecci, il principio di leale collaborazione. Volendo essere più precisi, si potrebbe affermare che mentre nella giurisprudenza immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 sembrava predominante l'applicazione del principio di leale collaborazione, in una seconda fase, questo è parso attecchirsi a strumento residuale, rimpiazzato da un frequente utilizzo da parte della Corte del criterio della prevalenza. Più di recente, invece, sembra che il Giudice delle leggi abbia opportunamente ripreso a far applicazione della leale collaborazione, quale strumento principale di coordinamento tra legislatore statale e legislatore regionale e di risoluzione delle concorrenze di competenze.

È irrefutabile, in questi termini, come la scelta su quale dei due criteri adottare non sia scevra di conseguenze per le autonomie regionali. Premesso che il criterio della prevalenza ha sovente operato in favore dello Stato, è chiaro come l'applicazione del principio di leale collaborazione nella risoluzione degli intrecci di competenze garantisca più a fondo i margini d'autonomia regionali.

Il principio da ultimo richiamato si estrinseca, infatti, o in un vero e proprio concorso delle Regioni nella disciplina di una data materia o nel vincolo imposto allo Stato di predisporre adeguati strumenti per il coinvolgimento delle stesse.

Ora, per meglio comprendere quale sia stato, nel corso degli anni, l'orientamento seguito dalla giurisprudenza costituzionale, appare utile richiamare alcune tra le più rilevanti pronunce della Corte in materia.

Ebbene, la sentenza che ha inaugurato il filone di decisioni in cui il Giudice costituzionale ha fatto applicazione del criterio della prevalenza è la n. 370 del 2003.

In quella occasione, la Corte, dopo aver stabilito la non riconducibilità della disciplina degli asili nido né alla potestà esclusiva statale, né alla potestà residuale regionale, ha precisato che «per quanto già evidenziato in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza,

²³⁵ In questi termini Corte costituzionale, n. 50 del 2008, Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

la relativa disciplina non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione, nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro, che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione, affida alla potestà legislativa concorrente»²³⁶.

L'adozione del criterio della prevalenza ha caratterizzato anche la sentenza n. 368 del 2004, nella quale il Giudice delle leggi ha osservato «che la norma impugnata, in considerazione del suo contenuto e del suo obiettivo, incide su molteplici interessi: dei produttori, dei consumatori, della collettività al rispetto del principio di verità, del corretto svolgimento della concorrenza, interferendo in tal modo in una molteplicità di materie. Siffatta interferenza va composta facendo ricorso al criterio della prevalenza, che è qui applicabile, poiché risulta evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina a materie diverse dall'agricoltura (tutela della concorrenza, ordinamento civile), nessuna delle quali è attribuita alla resistente»²³⁷.

Alle medesime conclusioni la Corte è giunta con la sentenza n. 88 del 2009, nella quale, dopo aver precisato che la norma impugnata «pur ripercuotendosi sulle materie della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, è caratterizzata dalla finalità prevalente di assicurare e conformare gli interessi peculiarmente connessi alla protezione dell'ambiente nell'ambito di un mercato concorrenziale», ha altresì argomentato che i meccanismi di leale collaborazione debbano essere necessariamente previsti «quando vi sia una concorrenza di competenze nazionali e regionali ove non possa ravvisarvi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri»²³⁸.

Man mano che ci si allontana dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, dunque, si assiste a un uso sempre più frequente, da parte della Corte, del criterio della prevalenza a scapito del principio di leale collaborazione.

Nella sentenza n. 226 del 2010, tuttavia, emergono i primi segnali di un possibile *revirement* rispetto all'orientamento che aveva caratterizzato la fase precedente. In quella specifica circostanza, infatti, la Corte ha subordinato l'applicazione del criterio della prevalenza alla sussistenza di indefettibili esigenze di carattere unitario da tutelare.

L'applicazione del criterio richiamato, precisava nell'occasione la Corte, implica «da un lato, una disciplina che, collocandosi alla confluenza di un insieme di materie, sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria, e, dall'altro, che una tra le materie interessate possa dirsi dominante, in quanto nel complesso normativo sia rintracciabile un nucleo essenziale appartenente ad un solo ambito materiale, ovvero le diverse disposizioni perseguano una medesima finalità»²³⁹.

²³⁶ Così Corte costituzionale, n. 370 del 2003, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

²³⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 368 del 2008, Punto 3.2.3 del *Considerato in diritto*.

²³⁸ In questi termini Corte costituzionale, n. 88 del 2009, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

²³⁹ Così Corte costituzionale, n. 226 del 2010, Punto 5.4 del *Considerato in diritto*.

Non basta, dunque, che vi sia una materia dominante sulle altre, ma è necessario che la disciplina in questione sia espressione di un'esigenza di regolamentazione unitaria. Si tratta, a ben osservare, di una novità non di poco conto. Sottoporre l'adozione del criterio della prevalenza alla presenza di esigenze di carattere unitario significa, infatti, confinarlo a strumento residuale nella risoluzione delle interferenze tra le competenze.

E in effetti, da quel momento in poi, sembrerebbero predominanti le sentenze in cui la Corte ha fatto opportunamente ricorso al principio di leale collaborazione.

Tra le più recenti, è possibile richiamare senz'altro la n. 251 del 2016, nella quale il Giudice delle leggi ha avuto modo di precisare che l'intervento statale, volto alla riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, rientra nel novero di quelli «volti a disciplinare, in maniera unitaria, fenomeni sociali complessi, rispetto ai quali si delinea una fitta trama di relazioni, nella quale ben difficilmente sarà possibile isolare un singolo interesse, quanto piuttosto interessi distinti che ben possono ripartirsi diversamente lungo l'asse delle competenze normative di Stato e Regioni»²⁴⁰.

È proprio in casi come questi – argomentava la Corte – che la valutazione «circa la prevalenza di una materia su tutte le altre può rivelarsi impossibile». Conseguentemente, occorre «avallare l'ipotesi, diversa da quella in precedenza considerata, di concorrenza di competenze, che apre la strada all'applicazione del principio di leale collaborazione». E, in ossequio a siffatto principio, «il legislatore statale deve predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a difesa delle loro competenze».

Solo in tal modo, concludeva nell'occasione la Corte, è possibile «contemperare le ragioni dell'esercizio unitario delle stesse con la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite alle autonomie»²⁴¹.

A voler seguire fino in fondo siffatta logica, è possibile argomentare che il principio di leale collaborazione assurge così a unico strumento in grado di contemperare istanze unificanti e istanze autonomistiche, dimodoché le prime non possano irrimediabilmente prevalere sulle seconde.

In definitiva, da una attenta analisi dell'evoluzione giurisprudenziale in materia emerge come l'orientamento seguito dalla Corte, rispetto alla risoluzione delle interferenze di competenze, non sia stato affatto costante. E in effetti, mentre nella giurisprudenza immediatamente successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 la Corte ha privilegiato l'adozione del principio della leale collaborazione, in una seconda fase quest'ultimo ha assunto una valenza fortemente residuale²⁴².

²⁴⁰ Così Corte costituzionale, n. 251 del 2016, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

²⁴¹ *Ibidem*.

²⁴² Si v. in questo senso, condivisibilmente, R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta (nota a sentenza n. 401/2007)*, in *Le Regioni*, 2008, 398 ss.

Ciò ha comportato, a nostro avviso, un notevole ridimensionamento degli spazi di intervento del legislatore regionale, il quale, come già evidenziato, non ha mai beneficiato dell'applicazione da parte della Corte del criterio della prevalenza, che ha operato nella quasi totalità dei casi in favore del legislatore statale.

Osservando le più recenti pronunce in materia, tuttavia, sembrerebbe potersi constatare il "ritorno" della leale collaborazione quale strumento preferenziale nella disciplina dei rapporti tra Stato e Regioni. E ciò, non può che essere di buon auspicio per le autonomie regionali.

4. La funzione di «coordinamento della finanza pubblica» tra crisi economica ed esigenze unitarie.

Un ulteriore strumento tramite il quale il legislatore statale ha provveduto, nel corso degli anni, a tutelare le esigenze di carattere unitario è, senza dubbio, la funzione di «coordinamento della finanza pubblica», di cui all'art. 117, c. 3, Cost.

Si tratta, dunque, di una competenza riconducibile al novero della potestà concorrente, nell'esercizio della quale, giova rammentarlo, spetta al legislatore statale la determinazione dei principi fondamentali della materia, mentre compete al legislatore regionale disciplinare la normativa di dettaglio, la quale deve necessariamente porsi in armonia con quanto disposto a livello centrale.

In realtà, già nella giurisprudenza più risalente, la Corte costituzionale ebbe a precisare che «il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, c. 3, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»²⁴³.

La progressiva valorizzazione del carattere finalistico della funzione, dunque, ha consentito al legislatore statale di spingersi ben oltre la determinazione dei principi fondamentali della materia, tantoché non appare azzardato sostenere la piena riconducibilità della funzione di coordinamento della finanza pubblica tra gli ambiti materiali trasversali.

Non può dirsi ininfluyente, in questi termini, il contesto di crisi che ha fortemente condizionato l'economia del nostro Paese nel corso dell'ultimo decennio. È proprio sulla spinta di tale crisi che, come è stato avvertito dalla più acuta dottrina, si è avviato un processo di trasformazione della funzione di coordinamento della finanza pubblica, il quale ha consentito al legislatore statale di dettare «discipline puntuali, opponibili alle autonomie territoriali, per conseguire gli obiettivi parametrici di governo dei

²⁴³ Così Corte costituzionale, n. 414 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

conti pubblici e di dare attuazione degli obblighi imposti dal diritto dell'Unione europea»²⁴⁴.

A ben osservare, però, il titolo d'intervento statale in materia ha trovato un sicuro ancoraggio già nella giurisprudenza precedente al sopraggiungere della crisi economica. Difatti, nella sentenza n. 35 del 2005 la Corte ha precisato che «il carattere finalistico dell'azione di coordinamento postula che a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento, per sua natura eccedente le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali, possa essere concretamente realizzata»²⁴⁵.

È chiaro, tuttavia, come una soluzione di tal fatta rischi di compromettere la rigidità che contraddistingue il rapporto tra norma di principio e norma di dettaglio, dove «alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo invece riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi»²⁴⁶.

Da uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale in materia, emerge come il Giudice delle leggi abbia legittimato, a più riprese, delle deroghe al principio di rigidità più sopra richiamato. Rigidità, quest'ultima, scardinata dalla stessa Corte costituzionale, seguendo l'assunto per cui la 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»²⁴⁷. Alla stesso modo, la specificità di una prescrizione non può escludere di per sé «il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione»²⁴⁸.

Principi fondamentali e norme di dettaglio, dunque, secondo la logica argomentativa seguita dalla Corte, perdono di consistenza, così giustificando interventi del legi-

²⁴⁴ V., in questi termini G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it.

²⁴⁵ V. Corte costituzionale, n. 35 del 2005, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁶ Così Corte costituzionale, n. 430 del 2007, Punto 4.2.1 del *Considerato in diritto*. Si v. anche Corte costituzionale, n. 181 del 2006, Punto 5 del *Considerato in diritto*, nella quale si legge che «le considerazioni svolte comportano, dunque, che lo scrutinio di costituzionalità, in ordine al gruppo di norme impugnate, debba essere effettuato con riferimento alla previsione costituzionale di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., nel senso che, versandosi in materia ("tutela della salute") di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni, spetta al primo la fissazione dei principi fondamentali, mentre alle seconde compete dettare la disciplina attuativa di tali principi con l'autonomia e l'autodeterminazione che, nel disegno costituzionale, ad esse sono state riconosciute».

²⁴⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 16 del 2010, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

²⁴⁸ *Ibidem*.

slatore statale che invece, osservati da una prospettiva opposta, risulterebbero del tutto preclusi.

È muovendo da tali presupposti che, nella sentenza n. 237 del 2009, la Corte ha precisato che «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»²⁴⁹.

In altri termini, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, «legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali»²⁵⁰. D'altra parte, è innegabile, per un verso, «che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali sia parte della finanza pubblica allargata; per altro verso, va considerato 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»²⁵¹. Così argomentando, la Corte ha sovente giustificato norme puntuali adottate dal legislatore statale per realizzare, in concreto, le finalità di coordinamento finanziario, attività che, «per sua natura, eccede la possibilità d'intervento dei livelli territoriali sub-statali»²⁵².

La stessa Corte tuttavia ha precisato che, al fine di evitare che l'intervento statale si traduca in una irragionevole compressione degli spazi di autonomia regionale, «lo Stato è tenuto a preservare uno spazio alle scelte normative di pertinenza regionale, che può essere negato solo nel caso in cui esse generino l'impossibilità, o comunque l'estrema ed oggettiva difficoltà, a conseguire il predetto obiettivo»²⁵³. In altre parole, lo Stato può incidere, vincolandola nei risultati, sull'autonomia finanziaria degli enti autonomi, «purché sia previsto un limite complessivo, che lascia agli enti stessi libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, e purché gli interventi abbiano il carattere della transitorietà»²⁵⁴.

È possibile, pertanto, riconoscere la natura di principi fondamentali, nella materia del coordinamento della finanza pubblica, alle sole disposizioni statali che si limitino

²⁴⁹ Così Corte costituzionale, n. 237 del 2009, Punto 12 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁰ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 44 del 2014, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

²⁵¹ *Ibidem*.

²⁵² *Ibidem*.

²⁵³ Si v. Corte costituzionale, n. 278 del 2010, Punto 17.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁴ *Ibidem*.

a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e che non prevedano, in modo esaustivo, strumenti o modalità per il perseguimento degli stessi²⁵⁵.

Ancor più nel dettaglio, i vincoli alle politiche di bilancio, previsti dal legislatore statale, possono dirsi legittimi solamente allorquando riguardino «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 degli enti autonomi»²⁵⁶.

In sintesi, affinché puntuali norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possano configurarsi come principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, è necessario che esse soddisfino i seguenti requisiti: in primo luogo, devono limitarsi a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non generale, della spesa corrente; in secondo luogo, non devono prevedere specifici strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi²⁵⁷.

Il titolo d'intervento attribuito al legislatore statale, dunque, trova un suo limite naturale nella transitorietà delle disposizioni e nel riconoscimento, agli enti autonomi, di uno spazio di discrezionalità nella scelta delle concrete modalità con le quali raggiungere gli obiettivi prefissati dallo Stato. Quest'ultimo, pertanto, può stabilire che puntuali disposizioni siano efficaci nei confronti delle Regioni, «a condizione di permettere l'estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale»²⁵⁸. Laddove così non fosse, le disposizioni poste dal legislatore statale non potranno essere ritenute di solo principio, ma invasive della competenza regionale di dettaglio, a prescindere dalla eventuale auto-qualificazione operata dallo legislatore.

È emblematica, al riguardo, la sentenza n. 23 del 2014, nella quale il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 2, c. 1, del d.l. n. 174 del 2012. Più in particolare, la disposizione impugnata prevedeva «il taglio dei trasferimenti erariali nella misura dell'ottanta per cento, fatta eccezione per quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per

²⁵⁵ Si v. Corte costituzionale, n. 148 del 2012, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁶ V. Corte costituzionale n. 169 del 2007, Punto 8 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁷ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 148 del 2012, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁵⁸ Così Corte costituzionale, n. 139 del 2012, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*. Nell'occasione il Giudice delle leggi ha ritenuto legittimo l'art. 6 del decreto legge n. 78 del 2010, il quale «consente un processo di induzione che, partendo da un apprezzamento non atomistico, ma globale, dei precetti in gioco, conduce all'isolamento di un principio comune. In base a tale principio, le Regioni devono ridurre le spese di funzionamento amministrativo di un ammontare complessivo non inferiore a quello disposto dall'art. 6 per lo Stato. Ne deriva che il medesimo articolo non intende imporre alle Regioni l'osservanza puntuale ed incondizionata dei singoli precetti di cui si compone e può considerarsi espressione di un principio fondamentale della finanza pubblica».

le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale», nel caso in cui le Regioni non avessero adottato, nei termini indicati, una serie di provvedimenti specificamente individuati nell'articolo oggetto di censura²⁵⁹.

²⁵⁹ Più in particolare, nell'art. 2, c. 1, «*Riduzione dei costi della politica nelle Regioni*», del d.l. n. 174 del 2012, recante «*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*», convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, si prevedeva che «ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, a decorrere dal 2013 una quota pari all'80 per cento dei trasferimenti erariali a favore delle regioni, diversi da quelli destinati al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, delle politiche sociali e per le non autosufficienze e al trasporto pubblico locale, è erogata a condizione che la regione, con le modalità previste dal proprio ordinamento, entro il 23 dicembre 2012, ovvero entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto qualora occorra procedere a modifiche statutarie: a) abbia dato applicazione a quanto previsto dall'art. 14, c. 1, lettere a), b), d) ed e), del d.l. 13 agosto 2011; b) abbia definito l'importo dell'indennità di funzione e dell'indennità di carica, nonché delle spese di esercizio del mandato, dei consiglieri e degli assessori regionali, spettanti in virtù del loro mandato, in modo tale che non ecceda complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. [...]; c) abbia disciplinato l'assegno di fine mandato dei consiglieri regionali in modo tale che non ecceda l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa. [...] Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito gli assegni di fine mandato; d) abbia introdotto il divieto di cumulo di indennità o emolumenti, ivi comprese le indennità di funzione o di presenza in commissioni o organi collegiali, derivanti dalle cariche di presidente della regione, di presidente del consiglio regionale, di assessore o di consigliere regionale, prevedendo inoltre che il titolare di più cariche sia tenuto ad optare, fin che dura la situazione di cumulo potenziale, per uno solo degli emolumenti o indennità; e) abbia previsto, per i consiglieri, la gratuità della partecipazione alle commissioni permanenti e speciali, con l'esclusione anche di diarie, indennità di presenza e rimborsi di spese comunque denominati; f) abbia disciplinato le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo di competenza, prevedendo che la dichiarazione, da pubblicare annualmente, all'inizio e alla fine del mandato, nel sito istituzionale dell'ente, riguardi: i dati di reddito e di patrimonio, con particolare riferimento ai redditi annualmente dichiarati; i beni immobili e mobili registrati posseduti; le partecipazioni in società quotate e non quotate; la consistenza degli investimenti in titoli obbligazionari, titoli di Stato o in altre utilità finanziarie detenute anche tramite fondi di investimento, SICAV o intestazioni fiduciarie, stabilendo altresì sanzioni amministrative per la mancata o parziale ottemperanza; g) fatti salvi i rimborsi delle spese elettorali previsti dalla normativa nazionale, abbia definito l'importo dei contributi in favore dei gruppi consiliari, al netto delle spese per il personale, da destinare esclusivamente agli scopi istituzionali riferiti all'attività del consiglio regionale e alle funzioni di studio, editoria e comunicazione, esclusa in ogni caso la contribuzione per partiti o movimenti politici, nonché per gruppi composti da un solo consigliere, salvo quelli che risultino così composti già all'esito delle elezioni, in modo tale che non eccedano complessivamente l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa, secondo criteri omogenei, ridotto della metà. [...]; h) abbia definito, per le legislature successive a quella in corso e salvaguardando per le legislature correnti i contratti in essere, l'ammontare delle spese per il personale dei gruppi consiliari, secondo un parametro omogeneo, tenendo conto del numero dei consiglieri, delle dimensioni del territorio e dei modelli organizzativi di ciascuna regione; i) abbia dato applicazione alle regole previste dall'articolo 6 e dall'articolo 9, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e successive modificazioni, dall'articolo 22, commi da 2 a 4, dall'articolo 23-bis, commi 5-bis e 5-ter, e dall'articolo 23-ter del d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, dall'articolo 3, commi 4, 5, 6 e 9, dall'articolo 4, dall'articolo 5, comma 6, e dall'articolo 9, comma 1, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135; l) abbia istituito, altresì, un sistema informativo al quale affluiscono i dati relativi al finanziamento dell'attività dei gruppi politici, curandone, altresì, la pubblicità nel proprio sito istituzionale. [...]; m) abbia adottato provvedimenti volti a recepire quanto disposto dall'articolo 14, comma 1, lettera f), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148. La regione, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fatti salvi i relativi trattamenti già in erogazione a tale data, fino

Ebbene, ad avviso della Corte la disposizione impugnata doveva ritenersi a tutti gli effetti legittima, giacché, pur contenendo previsioni estremamente puntuali, «le configura non come obblighi bensì come oneri», scongiurando così una irragionevole compressione dei margini di autonomia regionale²⁶⁰.

E difatti – argomentava nell’occasione la Corte – il richiamato art. 2, non utilizza «la tecnica tradizionale di imposizione di vincoli alla spesa, ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali»²⁶¹.

Un meccanismo così definito, quindi, realizza «il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa»²⁶².

La disposizione censurata, dunque, pur in astratto invasiva dell’autonomia finanziaria regionale, è stata ritenuta dalla Corte non esorbitante rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica, dacché non stabilisce un obbligo in capo alle Regioni, ma un onere di adeguamento dei propri ordinamenti, vale a dire una condizione necessaria per scongiurare il taglio dei trasferimenti erariali. Le singole autonomie territoriali, pertanto, ben potranno scegliere se adeguarsi o meno a quanto previsto nella disciplina statale, con la conseguenza tuttavia che, il mancato adeguamento alla disciplina statale, determinerebbe il taglio dei succitati trasferimenti.

È d’uopo altresì precisare che la funzione in esame produce i suoi effetti finanche nei confronti delle Regioni speciali, le quali, pur vantando, in ipotesi, particolari margini di autonomia, risultano parimenti soggette ai vincoli derivanti dal rispetto dei principi di coordinamento della finanza pubblica²⁶³. Come ha avuto modo di precisare la stessa Corte, i principi fondamentali di coordinamento attinenti alla spesa «devono ritenersi applicabili anche alle autonomie speciali, in considerazione dell’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a Statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica»²⁶⁴.

all’adozione dei provvedimenti di cui al primo periodo, può prevedere o corrispondere trattamenti pensionistici o vitalizi in favore di coloro che abbiano ricoperto la carica di presidente della regione, di consigliere regionale o di assessore regionale solo se, a quella data, i beneficiari: 1) hanno compiuto sessantasei anni di età; 2) hanno ricoperto tali cariche, anche non continuativamente, per un periodo non inferiore a dieci anni. Fino all’adozione dei provvedimenti di cui alla presente lettera, in assenza dei requisiti di cui ai numeri 1) e 2), la regione non corrisponde i trattamenti maturati dopo la data di entrata in vigore del presente decreto. Le disposizioni di cui alla presente lettera non si applicano alle regioni che abbiano abolito i vitalizi; n) abbia escluso, ai sensi degli articoli 28 e 29 del codice penale, l’erogazione del vitalizio in favore di chi sia condannato in via definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione».

²⁶⁰ V. Corte costituzionale, n. 23 del 2014, Punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶¹ *Ibidem*.

²⁶² *Ibidem*.

²⁶³ Si v. Corte costituzionale, n. 139 del 2012, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶⁴ Così Corte costituzionale, n. 169 del 2007, Punto 13.3 del *Considerato in diritto*.

In definitiva, nella giurisprudenza costituzionale in materia di coordinamento della finanza pubblica è possibile rinvenire un'evidente tensione tra le esigenze di carattere unitario, che si estrinsecano nella necessità di raggiungere un generale equilibrio finanziario, e la salvaguardia degli spazi di autonomia regionale.

In questi termini, la scelta del Giudice costituzionale di sottrarre al legislatore statale il potere di disporre finanche delle concrete modalità attuative dei principi di riequilibrio, si traduce a nostro avviso in una soluzione in cui istanze unificanti e istanze autonomistiche si pongono in una posizione di ragionevole equilibrio.

5. L'effettivo atteggiarsi della funzione di «coordinamento della finanza pubblica» e i limiti posti al suo esercizio unificante.

Delineato il quadro generale della funzione di coordinamento della finanza pubblica, si tratta ora di focalizzare l'attenzione su alcuni specifici casi in cui il legislatore statale, intervenendo con discipline particolarmente dettagliate, ha inteso regolare al centro questioni ritenute di particolare rilievo per il risanamento della finanza pubblica. E ciò è accaduto – con il sistematico avallo da parte della Corte – con riguardo al settore sanitario, alle assunzioni nel pubblico impiego e alla riduzione dei cosiddetti “costi della politica”.

Per quanto concerne gli interventi nel settore sanitario, è possibile richiamare la sentenza della Corte n. 79 del 2013, nella quale il Giudice delle leggi ha affermato *expressis verbis* che «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, peraltro in un quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni della assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario»²⁶⁵.

Quanto invece alle assunzioni nel pubblico impiego, si può citare la sentenza n. 173 del 2012, con la quale il Giudice delle leggi ha dichiarato non fondate le censure relative all'art. 9, c. 28, del d.l. n. 78 del 2010. La disposizione censurata imponeva, più in particolare, limiti alla possibilità per le pubbliche amministrazioni di procedere ad assunzioni a tempo determinato e alla stipula di convenzioni e contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nonché limiti alla spesa sostenibile per i contratti di formazione-lavoro, gli altri rapporti formativi, la somministrazione di lavoro e il lavoro accessorio²⁶⁶.

²⁶⁵ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 79 del 2013, Punto 4.4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁶⁶ V. Corte costituzionale, n. 173 del 2012, Punto 11 del *Considerato in diritto*.

Ebbene, secondo la Corte la disposizione censurata doveva ritenersi legittimamente adottata dal legislatore statale nell'esercizio della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. La disposizione impugnata, difatti, «pone un obiettivo generale di contenimento della spesa relativa ad un vasto settore del personale e, precisamente, a quello costituito da quanti collaborano con le pubbliche amministrazioni in virtù di contratti diversi dal rapporto di impiego a tempo indeterminato». Tuttavia, pur così disponendo, l'art. 29, c. 28, della legge succitata, «lascia alle singole amministrazioni la scelta circa le misure da adottare con riferimento ad ognuna delle categorie di rapporti di lavoro da esso previste». Ciascun ente pubblico, infatti, «può determinare se e quanto ridurre la spesa relativa a ogni singola tipologia contrattuale, ferma restando la necessità di osservare il limite della riduzione del 50 per cento della spesa complessiva rispetto a quella sostenuta nel 2009»²⁶⁷.

La legittimità dell'intervento statale deriva, dunque, dal fatto che la disciplina prevista si sia limitata unicamente a indicare un obiettivo, lasciando alla discrezionalità degli enti la scelta sulle modalità con le quali conseguirlo.

Quanto infine alla riduzione dei “costi della politica”, il riferimento è alla sentenza n. 198 del 2012, con la quale la Corte è stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 14, c. 1, della legge n. 138 del 2011, nella parte in cui prevedeva la riduzione, entro sei mesi, del numero degli assessori e dei consiglieri regionali, con effetti a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva alla data di entrata in vigore del provvedimento²⁶⁸.

²⁶⁷ *Ibidem*.

²⁶⁸ Più in particolare, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, del d.l. n. 138 del 2011, per «il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni, [...] debbono adeguare, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri: a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero; b) previsione che il numero massimo degli assessori regionali sia pari o inferiore ad un quinto del numero dei componenti del Consiglio regionale, con arrotondamento all'unità superiore. La riduzione deve essere operata entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace, in ciascuna regione, dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto; c) riduzione a decorrere dal 1° gennaio 2012, [...], degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, previsti in favore dei consiglieri regionali entro il limite dell'indennità massima spettante ai membri del Parlamento, così come rideterminata ai sensi dell'articolo 13 del presente decreto; d) previsione che il trattamento economico dei consiglieri regionali sia commisurato all'effettiva partecipazione ai lavori del Consiglio regionale; e) istituzione, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di un Collegio

Ora, secondo le Regioni ricorrenti, la disposizione richiamata doveva intendersi lesiva dell'art. 117, c. 3, Cost., poiché volta a disciplinare nel dettaglio un ambito riconducibile al coordinamento della finanza pubblica, materia nella quale, come si è già detto, allo Stato spetterebbe la sola determinazione dei principi fondamentali, residuando invece alle Regioni la definizione della disciplina di dettaglio.

Diversamente argomentando, il Giudice costituzionale ha ritenuto che la disposizione impugnata «detta parametri diretti esplicitamente al conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» e, a tal fine, fissa «un limite al numero dei consiglieri e degli assessori, rapportato agli abitanti», lasciando tuttavia «alle Regioni l'esatta definizione della composizione dei Consigli e delle Giunte regionali»²⁶⁹.

La legittimità della disposizione impugnata discende, quindi, dal fatto che la stessa, nel quadro delle finalità di generale coordinamento della spesa pubblica, «stabilisce, in coerenza con il principio di eguaglianza, criteri di proporzione tra elettori, eletti e nominati», senza tuttavia precludere le scelte, in merito alla composizione, riservate alla discrezionalità delle singole autonomie regionali²⁷⁰.

Or dunque, i diversi esempi richiamati ci permettono di osservare come le politiche di riduzione della spesa nell'ambito sanitario e, più in generale, nel settore della pubblica amministrazione e delle istituzioni, abbiano ricevuto il costante avallo da parte del Giudice costituzionale, il quale, alla rigidità del rapporto tra disciplina di

dei revisori dei conti, quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente; il Collegio, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti; i componenti di tale Collegio sono scelti mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali, avere la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, ed essere in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti; f) passaggio, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e con efficacia a decorrere dalla prima legislatura regionale successiva a quella in corso alla data di entrata in vigore del presente decreto, al sistema previdenziale contributivo per i consiglieri regionali».

²⁶⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 198 del 2012, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁰ Sempre nella sentenza n. 198 del 2012, la Corte è stata altresì chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 14, c. 1, del d.l. n. 138 del 2011, nella parte in cui prevedeva l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente regionale. Secondo le Regioni ricorrenti, la disposizione richiamata, nel prevedere una delegazione di poteri di natura regolamentare nella materia concorrente del coordinamento della finanza pubblica, sarebbe da ritenersi lesiva dell'art. 117, cc. 3 e 6, Cost. Diversamente, ad avviso della Corte, il censurato art. 14, c. 1, consente alla Corte dei Conti «il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il riesame diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile». Al contempo, «la disposizione censurata garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio – al di fuori, quindi, dall'influenza della politica –, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo». Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 198 del 2012, Punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

principio e normativa di dettaglio, ha contrapposto una lettura finalistica e trasversale della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Osservando il fenomeno dal versante regionale, emerge invece come la Corte costituzionale sia stata recisa nel dichiarare illegittime, ritenendole erosive dei principi fondamentali, disposizioni che, diversamente, ad avviso delle Regioni, risultavano applicative della disciplina posta di volta in volta a livello statale.

È estremamente significativa, al riguardo, la sentenza della Corte costituzionale n. 69 del 2011, in cui il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di talune disposizioni contemplate nelle l. r. Campania, n. 2 del 2010. In particolare, oggetto del vaglio operato dalla Corte è stato l'art. 1, commi da 55 a 63, della legge succitata, nella parte in cui autorizzava gli enti del servizio sanitario regionale campano a trasformare contratti di lavoro precario o flessibile, in corso o comunque già stipulati, in contratti a tempo indeterminato.

Ad avviso della Corte, la disposizione impugnata doveva ritenersi lesiva di quanto disposto nell'art. 17 della legge n. 78 del 2009, che, nello stabilire nuove modalità di assunzione a tempo indeterminato del personale che abbia prestato servizio a tempo determinato e, dunque, nel consentire, a certe condizioni, la stabilizzazione del personale precario, «limita tale possibilità al solo personale non dirigenziale delle amministrazioni pubbliche, tra cui devono ritenersi ricompresi anche gli enti del Servizio sanitario nazionale»²⁷¹.

Siffatta disciplina, che vieta la stabilizzazione del personale dirigenziale, costituisce – secondo la ricostruzione adottata dalla Corte – principio fondamentale nella materia relativa al coordinamento della finanza pubblica, in quanto si limita a porre un obiettivo di riequilibrio, senza tuttavia prevedere puntuali strumenti e modalità per il suo perseguimento.

La spesa per il personale, sotto questo profilo, «per la sua importanza strategica ai fini dell'attuazione del patto di stabilità interna, 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».

Pertanto, concludeva nell'occasione il Giudice delle leggi, la disposizione regionale censurata doveva intendersi lesiva della «competenza legislativa statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica»²⁷².

Muovendo dalla sentenza richiamata, è possibile dunque argomentare che la Corte, nella sua giurisprudenza in materia, da un lato, ha avallato interventi del legislatore

²⁷¹ Così Corte costituzionale, n. 69 del 2011, Punto 4.1.2 del *Considerato in diritto*.

²⁷² *Ibidem*.

statale evidentemente esorbitanti dalla determinazione dei principi fondamentali e, dall'altro lato, ha invece operato uno scrutinio particolarmente stringente sulle leggi regionali attuative dei principi posti dal legislatore statale.

Purtuttavia, innanzi a un sempre più frequente intervento dello Stato nella disciplina della finanza regionale, la Corte ha ritenuto di dover intervenire per richiamare il legislatore statale all'inderogabile rispetto, nell'adozione delle misure volte al risanamento della finanza pubblica, dei canoni di proporzionalità e ragionevolezza.

In questi termini, nella sentenza n. 236 del 2013, la Corte, dopo aver ribadito la legittimità degli interventi statali finalizzati a imporre alle Regioni e agli enti locali vincoli alle politiche di bilancio, ha precisato che, ad ogni modo, la disciplina «dettata dal legislatore non deve ledere il canone generale della ragionevolezza e della proporzionalità dell'intervento normativo rispetto all'obiettivo prefissato»²⁷³.

Seguendo una logica argomentativa siffatta, il Giudice delle leggi ha di recente dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 41, c. 2, del d.l. n. 66 del 2014, nella parte in cui prevedeva, da un lato, un termine (aggiuntivo, rispetto a quelli previsti nell'art. 4 del d.lgs. n. 231 del 2002) per il pagamento dei debiti commerciali delle pubbliche amministrazioni e, dall'altro, una sanzione per il caso in cui l'ente avesse avuto tempi medi nei pagamenti superiori a quel dato termine²⁷⁴. Più in particolare, la sanzione richiamata si sarebbe configurata nel divieto temporaneo, per le amministrazioni inadempienti, di procedere ad assunzioni di personale.

Benché investisse una profilo portante dell'autonomia organizzativa regionale, secondo la Corte tale previsione, almeno sotto il profilo competenziale, doveva ritenersi legittima, in quanto diretta a fronteggiare una situazione potenzialmente in grado di provocare gravi conseguenze per il sistema produttivo e, contestualmente, a favorire la ripresa economica. La disposizione impugnata, argomentava nell'occasione la Corte, «avendo lo scopo di incentivare una più corretta gestione della spesa pubblica, nell'interesse delle imprese ma anche del sistema complessivo pubblico-privato, può essere considerata un principio di coordinamento della finanza pubblica, sia nella parte in cui fissa i termini, sia nella parte in cui stabilisce la sanzione»²⁷⁵.

Epperò, argomentava altresì la Corte, «la soluzione in concreto adottata dal legislatore statale [...] si pone in contrasto con il principio di proporzionalità, il quale, se

²⁷³ Corte costituzionale, n. 236 del 2013, Punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Nell'occasione la Corte ha ritenuto proporzionata e ragionevole la misura prevista nell'art. 9, c. 1, del d.l. n. 95 del 2012, il quale «dopo aver indicativamente previsto la possibilità di una soppressione o di un accorpamento degli enti, agenzie e organismi comunque denominati, limita il contenuto inderogabile della disposizione al risultato di una riduzione del 20 per cento dei costi del funzionamento degli enti strumentali degli enti locali. In sostanza, l'accorpamento o la soppressione di taluni di questi enti può essere lo strumento, ma non il solo, per ottenere l'obiettivo di una riduzione del 20 per cento dei costi».

²⁷⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 272 del 2015, Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁵ *Ibidem*.

deve sempre caratterizzare il rapporto fra violazione e sanzione, tanto più deve trovare rigorosa applicazione nel contesto delle relazioni fra Stato e regioni, quando, come nel caso in esame, la previsione della sanzione ad opera del legislatore statale comporti una significativa compressione dell'autonomia regionale»²⁷⁶.

La disposizione censurata, infatti, nel prevedere che «qualsiasi violazione dei tempi medi di pagamento da parte di un'amministrazione debitrice, a prescindere dall'entità dell'inadempimento e dalle sue cause, sia sanzionata con una misura a sua volta rigida e senza eccezioni come il blocco totale delle assunzioni per l'amministrazione inadempiente, non supera il test di proporzionalità, il quale richiede di valutare se la norma oggetto di scrutinio, con la misura e le modalità di applicazione stabilite, sia necessaria e idonea al conseguimento di obiettivi legittimamente perseguiti, in quanto, tra più misure appropriate, prescriva quella meno restrittiva dei diritti a confronto e stabilisca oneri non sproporzionati rispetto al perseguimento di detti obiettivi»²⁷⁷.

Pertanto, concludeva nella circostanza la Corte, «la rigidità della previsione, sia sul versante della individuazione della violazione, sia su quello delle sue conseguenze, porta a ritenere, che l'obiettivo perseguito potesse essere raggiunto con un sacrificio minore – più precisamente con un sacrificio opportunamente graduato – degli interessi costituzionalmente protetti, per quanto qui specificamente rileva, delle regioni e delle relative comunità»²⁷⁸.

In estrema sintesi, si può argomentare che la legittimità delle disposizioni poste dal legislatore statale nella disciplina dei vincoli di bilancio può essere inficiata dal mancato rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, che si risolve in una irrimediabile compressione dei margini di autonomia regionale.

Ma v'è di più. Sussiste, infatti, un ulteriore limite all'esercizio statale della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

Ci riferiamo, nello specifico, ai casi in cui una disciplina statale incida su competenze, in ipotesi, interamente finanziate dal bilancio regionale. È estremamente significativa, al riguardo, la sentenza n. 125 del 2015, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 15, c. 13, lett. c), del d.l. n. 95 del 2012, nel quale, con l'obiettivo di razionalizzare le risorse in ambito sanitario e di conseguire una riduzione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, si disponeva la ridefinizione (*recitius*: riduzione) del numero dei posti letto ospedalieri fruibili.

A parte la non riconducibilità della previsione all'interno dell'ambito relativo al coordinamento della finanza pubblica – dacché le norme impugnate «non si articolano in enunciati generali riconducibili alla categoria dei principi, ma pongono in essere

²⁷⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 236 del 2013, Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

²⁷⁷ *Ibidem*.

²⁷⁸ *Ivi*, Punto 3.2.2 del *Considerato in diritto*.

una disciplina di dettaglio» – ciò che risulta dirimente nella decisione della Corte è il fatto che «le Regioni ricorrenti, nello specifico la Regione Valle d’Aosta e le province autonome di Trento e Bolzano, provvedono al finanziamento del Servizio sanitario nazionale nei rispettivi territori, senza alcun apporto a carico del bilancio dello Stato»²⁷⁹.

Ragion per cui, deve intendersi precluso allo Stato qualsiasi intervento «per dettare norme di coordinamento finanziario che definiscano le modalità di contenimento di una spesa sanitaria interamente sostenuta da tali enti»²⁸⁰.

La funzione di coordinamento della finanza pubblica, dunque, incontra un suo limite naturale, da un lato, nel rispetto imposto al legislatore statale dei principi di proporzionalità e ragionevolezza e, dall’altro, nelle materie che risultano, nella loro totalità, a carico del bilancio regionale.

In conclusione, si può argomentare che la funzione di coordinamento ha rappresentato, e rappresenta ancora oggi, uno degli strumenti con i quali il legislatore statale, imponendo talvolta un eccessivo sacrificio alle autonomie locali, ha inteso tutelare le ineludibili esigenze di carattere unitario, che richiedono adeguato soddisfacimento su tutto il territorio nazionale. Più in particolare, l’esercizio della funzione in esame si è sovente risolto nel tentativo di mantenere in equilibrio i bilanci delle Regioni e degli enti locali, al fine di stimolare la ripresa economica e scongiurare possibili procedure d’infrazione delle istituzioni comunitarie.

L’analisi della giurisprudenza costituzionale in materia mostra, in questi termini, come il coordinamento della finanza pubblica «piuttosto che atteggiarsi quale materia di potestà concorrente, sembra invece assimilabile a uno dei criteri o delle clausole di riallocazione delle competenze»²⁸¹.

6. La “chiamata in sussidiarietà” delle funzioni: Corte costituzionale n. 303 del 2003.

Nell’assetto costituzionale originario, le funzioni amministrative venivano attribuite in base al principio del parallelismo, in forza del quale competevano rispettivamente

²⁷⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 125 del 2015, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

²⁸¹ In questi termini si v. G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., secondo cui «tutto ciò finisce per rendere piuttosto superfluo il dibattito sulla ricerca di una *supremacy clause* o di una clausola di garanzia che consenta la deroga temporanea al riparto di competenze».

te al legislatore statale e a quello regionale le funzioni relative agli ambiti materiali in cui vantassero anche una competenza di carattere legislativo²⁸².

Diversamente, la novella costituzionale n. 3 del 2001, in linea con quanto avvenuto con il trasferimento delle funzioni degli ultimi anni Novanta e con le ancor più risalenti disposizioni del Trattato di Maastricht, ha previsto che le funzioni amministrative fossero distribuite sulla base del principio di sussidiarietà, ovverosia che siano assegnate, nella loro generalità, all'ente più prossimo al cittadino, il Comune, ma che, qualora questo non sia in grado di assolverle adeguatamente, possano essere allocate, per un più appropriato soddisfacimento, ai livelli di governo superiori²⁸³.

In realtà, come già si accennava, il principio di sussidiarietà ha radici molto più risalenti. Se è vero, difatti, che è stato il Trattato di Maastricht ad introdurlo nella dimensione euro-comunitaria²⁸⁴, è pur vero che un'idea seppur embrionale di sussidiarietà è già rinvenibile nella *Politica* di Aristotele, con riferimento specifico al ruolo dei vari attori sociali e ai rapporti di questi con il potere politico.

È tuttavia alla dottrina sociale della Chiesa cattolica e, nello specifico, alla lettera enciclica *Quadragesimo anno* del 15 maggio 1931, che si deve la rielaborazione del concetto di sussidiarietà quale regola applicabile alle relazioni tra lo Stato e le persone. Nella enciclica richiamata si legge, difatti, che «siccome è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria propria per affidarlo alla comunità, così è ingiusto rimettere a una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Ed è questo insieme un grave danno e uno sconvolgimento del retto ordine della società; perché l'oggetto naturale di qualsiasi intervento della società stessa è quello di aiutare in maniera suppletiva le membra del

²⁸² Nella sua formulazione originaria, l'art. 118 della Costituzione prevedeva infatti che «spettano alla Regione le funzioni amministrative per le materie elencate nel precedente articolo, salvo quelle di interesse esclusivamente locale, che possono essere attribuite dalle leggi della Repubblica alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali. Lo Stato può con legge delegare alla Regione l'esercizio di altre funzioni amministrative. La Regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai Comuni o ad altri enti locali, o valendosi dei loro uffici».

²⁸³ Nello specifico, al c. 1 dell'art. 118 della Costituzione si statuisce che «le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

²⁸⁴ Nell'art. 5, c. 1, del Trattato sull'Unione europea, ex art. 5 del TCE, si legge che «la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità». E, nel successivo c. 3, si dispone che «in virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione. Le istituzioni dell'Unione applicano il principio di sussidiarietà conformemente al protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. I parlamenti nazionali vigilano sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo la procedura prevista in detto protocollo».

corpo sociale, non già distruggerle o assorbirle»²⁸⁵. Da qui, dunque, la necessità che «lo Stato rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento»²⁸⁶.

Muovendo dalla medesima logica, l'art. 4, c. 3, lett. a), della legge n. 59 del 1997, disponeva che il conferimento di funzioni avvenisse nel rispetto del principio di sussidiarietà, «con l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, [...], attribuendo le responsabilità pubbliche [...] alla autorità territorialmente e funzionalmente più vicina ai cittadini interessati»²⁸⁷.

Ricostruite le principali tappe di affioramento della sussidiarietà quale criterio regolatore nell'attribuzione delle funzioni tra centro e periferia, occorre ora dar conto della distinzione intercorrente tra sussidiarietà orizzontale e verticale²⁸⁸.

Difatti, mentre gli art. 118, c. 1, e 120, c. 2, Cost., si riferiscono, evidentemente, alla sussidiarietà nella sua accezione verticale, l'art. 118, ultimo comma, inquadra il principio nel sua declinazione orizzontale, prevedendo che «Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale», sulla base, appunto, del principio di sussidiarietà²⁸⁹. Quanto alla sussidiarietà orizzontale, dunque, questa riguarda il rapporto tra i poteri pubblici e i cittadini e configura il favore verso la partecipazione dei cittadini (famiglie, associazioni, comunità) volta all'assolvimento di

²⁸⁵ Si tratta del paragrafo n. 80 dell'enciclica del Pontefice Pio XI.

²⁸⁶ Nei paragrafi n. 81 e 82 dell'enciclica in parola si legge che «perciò è necessario che l'autorità suprema dello stato, rimetta ad associazioni minori e inferiori il disbrigo degli affari e delle cure di minor momento, dalle quali essa del resto sarebbe più che mai distratta; e allora essa potrà eseguire con più libertà, con più forza ed efficacia le parti che a lei solo spettano, perché essa sola può compierle; di direzione cioè, di vigilanza di incitamento, di repressione, a seconda dei casi e delle necessità. Si persuadano dunque fermamente gli uomini di governo, che quanto più perfettamente sarà mantenuto l'ordine gerarchico tra le diverse associazioni, conforme al principio della funzione suppletiva dell'attività sociale, tanto più forte riuscirà l'autorità e la potenza sociale, e perciò anche più felice e più prospera la condizione dello Stato stesso. 82. Questa poi deve essere la prima mira, questo lo sforzo dello Stato e dei migliori cittadini; mettere fine alle competizioni delle due classi opposte, risvegliare e promuovere una cordiale cooperazione delle varie professioni dei cittadini».

²⁸⁷ Per una ricostruzione sul principio di sussidiarietà negli altri Stati si v. P. VIPIANA, *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazioni e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002, 85 ss.

²⁸⁸ Sulla sussidiarietà orizzontale si v., S. STAIANO, *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2006.

²⁸⁹ Così l'art. 118, c. 4, della Costituzione. Nell'art. 120, c. 2, Cost., si prevede invece che «il Governo può 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 legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

funzioni e di compiti di rilevanza sociale. Quanto alla sussidiarietà verticale, essa concerne invece il rapporto tra i livelli di governo e configura la preferenza per l'esercizio delle funzioni amministrative da parte dei comuni²⁹⁰.

Ma c'è di più. Infatti, con riferimento alla sussidiarietà verticale si suole distinguere tra due differenti dimensioni. A una sussidiarietà statica, in forza della quale la generalità delle funzioni amministrative vengono attribuite al Comune, è possibile affiancare una sussidiarietà dinamica, allorquando la stessa opera 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»²⁹¹.

Sono le esigenze unitarie, pertanto, ad assurgere a fattore determinante nella ripartizione delle funzioni amministrative tra i diversi enti costitutivi della Repubblica.

Ed è proprio da questo assunto che muove la nota sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, nella quale il Giudice delle leggi ha fatto propria la lettura procedimentale del principio di sussidiarietà, subordinando lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative al necessario coinvolgimento delle autonomie regionali²⁹².

Più in particolare, nella sentenza in parola la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della legge n. 443 del 2001²⁹³, nella quale si definiva «il procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle

²⁹⁰ Si tratta della distinzione riportata da M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012, 200.

²⁹¹ Si v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*. In riferimento alla sentenza in oggetto v. A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 811 ss.; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 883 ss.; I. RUGGIU, *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 865 ss.; V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 773 ss.; R. BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 801 ss.; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 381 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, 587 ss.

²⁹² Secondo G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, 75, «non è azzardato affermare che l'interpretazione del principio di sussidiarietà fornita nella sentenza n. 303 del 2003 ha rappresentato un fatto normativo capace di modificare gli assi ordinatori dell'intero sistema distributivo delle funzioni legislative fra Stato e Regioni e di impostare su basi diverse lo stesso rapporto fra legalità e amministrazione».

²⁹³ La legge n. 443 del 2001 reca «*Delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive*».

infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale»²⁹⁴.

Dopo aver dichiarato di voler restare estranea al giudizio se le singole opere inserite nel programma meritassero o meno di essere considerate strategiche²⁹⁵, il Giudice delle leggi ha argomentato che, oggetto del suo giudizio, sarebbe stato invece accertare se l'*iter* procedimentale prefigurato dal legislatore statale fosse «*ex se* invasivo delle attribuzioni regionali». Si trattava, segnatamente, di appurare se il legislatore nazionale avesse titolo per «assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente»²⁹⁶.

In questo quadro – argomentava nell'occasione la Corte – «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, 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»²⁹⁷.

Anche nel nostro sistema costituzionale – precisava ulteriormente la Corte – «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»²⁹⁸.

Orbene, «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»²⁹⁹.

È difatti coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà – soggiungeva in definitiva la Corte – che essa «agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere; ma se ne è

²⁹⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

²⁹⁵ *Ivi*, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

²⁹⁶ *Ibidem*.

²⁹⁷ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

²⁹⁸ *Ibidem*.

²⁹⁹ *Ibidem*.

comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato»³⁰⁰.

Ebbene, sino a questo punto il ragionamento del Giudice costituzionale non sembra presentare particolari profili problematici. È insita nell'art. 118 Cost., infatti, una dimensione ascensionale della sussidiarietà, dacché quest'ultimo prevede, per un verso, che le funzioni amministrative siano generalmente assegnate al Comune, quale ente più prossimo al cittadino, e, per altro verso, che, per assicurarne l'esercizio unitario, queste possano essere conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

Tuttavia, ed è qui che si rinviene il profilo di originalità, «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»³⁰¹.

È il connubio sussidiarietà-legalità, dunque, in combinato con l'indefettibile tutela degli interessi di rilievo nazionale, a giustificare una deroga – seppur eccezionale – al normale riparto di competenze delineato nell'art. 117 della Costituzione. In altri termini, l'*assorbimento sussidiario* della funzione amministrativa a livello statale trascina con sé – in ragione del principio di legalità – la connessa funzione di carattere legislativo³⁰². E ciò avviene, appunto, a prescindere dall'allocazione delle competenze disciplinata nell'art. 117 della Costituzione³⁰³.

Accertato, quindi, 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»³⁰⁴, si tratta di capire come ciò possa avvenire senza che si determini un eccessivo sacrificio per la autonomie regionali.

Al riguardo, è stata la stessa Corte costituzionale, dopo aver precisato che «i principi di sussidiarietà e adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V», a stabilire che questi ultimi «possono giustificarne

³⁰⁰ *Ibidem*.

³⁰¹ *Ibidem*.

³⁰² Tale espressione è da ricondurre a F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1-2, 2010, 72.

³⁰³ Si v., in questi termini, F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 138.

³⁰⁴ V. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni 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»³⁰⁵. Con riferimento poi all'ultimo parametro richiamato, è necessario che il legislatore statale, a pena di illegittimità della legge con la quale abbia provveduto ad attivare la chiamata in sussidiarietà, predisponga 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»³⁰⁶.

A ben osservare, i requisiti posti dalla sentenza «Mezzanotte»³⁰⁷, il cui rispetto risulta dirimente affinché la legge di attivazione della chiamata in sussidiarietà possa dirsi conforme al quadro costituzionale, rievocano manifestamente i parametri che la stessa Corte aveva individuato nella già richiamata sentenza n. 177 del 1988.

In quell'occasione – giova rammentarlo – il Giudice costituzionale ebbe a precisare che le leggi con le quali il legislatore avesse provveduto ad attivare il ritaglio delle materie, la funzione di indirizzo e coordinamento e il potere sostitutivo statale, avrebbero potuto superare il rigoroso scrutinio di legittimità soltanto laddove avessero rispettato il principio di ragionevolezza, di proporzionalità e, con riferimento specifico al potere sostitutivo, quello di leale collaborazione³⁰⁸.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ *Ibidem*.

³⁰⁷ Così viene alternativamente chiamata la sentenza n. 303 del 2003, in quanto redatta dal Giudice costituzionale Carlo Mezzanotte.

³⁰⁸ È d'uopo rammentare che nella sentenza n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*, il Giudice delle leggi formulò alcuni criteri di giudizio ai quali sarebbero state sottoposte le leggi di attivazione degli istituti finalizzati alla tutela dell'interesse nazionale. Le disposizioni impugnate sarebbero state soggette alle seguenti verifiche: «a) che il discrezionale apprezzamento del legislatore statale circa la ricorrenza e la rilevanza dell'interesse nazionale non sia irragionevole, arbitrario o pretestuoso, tale da comportare un'ingiustificata compressione dell'autonomia regionale; b) che la natura dell'interesse posto a base della disciplina impugnata sia, per dimensione o per complessità, tale che una sua adeguata soddisfazione, tenuto conto dei valori costituzionali da rispettare o da garantire, non possa avvenire senza disciplinare profili o aspetti che esorbitano dalle competenze regionali e tuttavia sono necessariamente connessi con il tema oggetto della normativa in questione; ovvero che, anche se non necessariamente infrazionabile, l'interesse invocato appaia, a una valutazione ragionevole, così imperativo o stringente oppure esiga una soddisfazione così urgente da non poter essere adeguatamente perseguito, avendo sempre presenti i valori costituzionali da garantire, dall'intervento normativo di singole regioni; c) che, in qualsiasi caso, l'intervento legislativo dello Stato, considerato nella sua concreta articolazione, risulti in ogni sua parte giustificato e contenuto nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare l'interesse nazionale posto a proprio fondamento.

Con riferimento poi all'esercizio del controllo sostitutivo nei rapporti tra Stato e Regioni, il Giudice costituzionale precisò che quest'ultimo dovesse essere «assistito da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti ai valori fondamentali cui la Costituzione informa i predetti rapporti e, specialmente, il principio di leale cooperazione, che viene in particolare evidenza in ogni ipotesi, come la presente, nelle quali non sia eccezionalmente applicabile l'opposto principio delle sfere di attribuzione». Così nel Punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

È abbastanza agevole, dunque, individuare nelle due pronunce richiamate un comune filo rosso. Si pensi, in primo luogo, al fatto che i requisiti di legittimità previsti nelle due decisioni siano i medesimi e, in secondo luogo, alla circostanza per cui, entrambe le pronunce succitate, hanno contribuito a rendere più flessibile un riparto che, fondato su una rigida attribuzione duale delle competenze, non contemplava meccanismi volti alla tutela di quegli interessi che, per la loro natura infrazionabile, non possono essere adeguatamente garantiti dai livelli di governo inferiori. Ciò, tuttavia, senza comportare una irrimediabile compressione degli spazi di autonomia ad essi riconosciuti.

Purtuttavia, l'affinità tra le due pronunce non deve indurre l'interprete a ritenere fungibili l'istituto dell'interesse nazionale, che ha caratterizzato il modello costituzionale originario, e la chiamata in sussidiarietà delle funzioni contemplata nella sentenza della Corte n. 303 del 2003. Difatti, come ha precisato lo stesso Giudice delle leggi, «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa 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»³⁰⁹.

Oggi, diversamente, i principi di sussidiarietà ed adeguatezza «non possono operare quale 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»³¹⁰. E da ciò si desume 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.»³¹¹.

Ebbene, malgrado la precisazione della Corte, una parte della dottrina ha sostenuto criticamente che, con la sentenza n. 303 del 2003, il Giudice delle leggi abbia riscritto il Titolo V della Costituzione³¹², creando così i presupposti affinché l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, finisse invece con il rientrare dalla finestra³¹³.

³⁰⁹ V. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

³¹⁰ Così Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

³¹¹ *Ibidem*.

³¹² In questi termini A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 ottobre 2003, p. 1. Nel presente saggio l'Autore, in riferimento alla sentenza n. 303/2003, ha sostenuto criticamente che la Corte, con «bagliori di potere costituente», abbia «inciso in maniera significativa sia il sistema delle fonti del diritto, sia i rapporti dialettici tra i livelli di governo statale e regionale».

³¹³ Così si è espresso con riferimento specifico ai poteri sostitutivi C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano ed i poteri sostitutivi statali: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001, 3. Sul tema v. A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 559. L'Autore ha sostenuto che, pur essendo scomparso nel

A nostro avviso una soluzione interpretativa siffatta non può convincere fino in fondo.

Ci pare, diversamente, che davanti all'orientamento della giurisprudenza costituzionale «si possano assumere atteggiamenti diversi. Si può, [...], ritenere che esso finisca per tradire lo spirito della riforma attraverso [...] forzature interpretative. Ma si può anche ritenere, all'opposto, che questo indirizzo non rappresenti altro che il contributo ad una migliore e più razionale implementazione di un modello che, così come concepito, difficilmente avrebbe potuto assicurare una effettiva tutela delle esigenze unitarie»³¹⁴.

Insomma, la chiamata in sussidiarietà – così come l'esercizio delle competenze trasversali associato all'azione dei “punti di equilibrio” e le concorrenze di competenze risolte tramite il principio di leale collaborazione – rappresenta uno di quegli strumenti con cui è stato possibile transitare da un sistema di allocazione delle competenze rigido e duale³¹⁵ – il quale, «se inteso alla lettera, avrebbe probabilmente rischiato di comprometterne il funzionamento complessivo»³¹⁶ – ad un modello flessibile imperniato, viceversa, sulla cooperazione tra i diversi livelli di Governo³¹⁷.

Siffatto processo di flessibilizzazione, sulla base del quale piuttosto che di materie è necessario ragionare di interessi, sebbene possa apparire *prima facie* lesivo delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite, si è rivelato efficace affinché alla tutela delle esigenze di carattere unitario non corrispondesse una irreparabile riduzione di ruolo delle autonomie regionali.

In questi termini, si può condividere senz'altro la soluzione interpretativa secondo cui l'istituto della chiamata in sussidiarietà abbia rappresentato uno degli strumenti, insieme alle materie trasversali, con i quali si è portato a compimento quel processo di smaterializzazione delle materie, grazie a cui è stato possibile riconoscere allo Stato un titolo d'intervento volto alla tutela delle esigenze di carattere unitario, senza che

Titolo V ogni riferimento agli interessi nazionali, «l'esperienza di questi anni ci dice che l'interesse nazionale, cacciato dalla porta nel testo del Titolo V, è rientrato dalla finestra».

³¹⁴ In questi termini v. P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, cit., 387.

³¹⁵ Ha parlato di regionalismo “duale” A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione* (Atti del Seminario AIC di Bologna, 14 gennaio 2002), Milano, 2002.

³¹⁶ In questo senso P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 808.

³¹⁷ Sul punto si v. A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2003, 2782, secondo cui «è merito della sentenza in commento avere indicato una strada ingegnosa che consente di porre rimedio, sia pure con sforzi e difficoltà non indifferenti, alla grave lacuna del nostro sistema, attenuando l'eccessiva rigidità dell'ordine delle competenze legislative disegnato essenzialmente dai commi 2, 3 e 4 del nuovo art. 117 Cost.».

ciò si traducesse, tuttavia, in un'arma per erodere, *ad libitum*, gli ambiti materiali attribuiti al legislatore regionale³¹⁸.

Diversamente, quando la Corte ha adoperato per la risoluzione delle interferenze tra competenze il criterio della prevalenza, assegnando così – in forza del principio di esclusività – la disciplina al legislatore titolare della competenza prevalente (*rectius*: statale), ha compiuto il percorso inverso, ovvero ha provveduto, a torto, a rimaterializzare «le materie che in un primo tempo aveva così abilmente smaterializzato»³¹⁹.

7. Il primo assestamento giurisprudenziale: la sentenza della Corte costituzionale n. 6 del 2004.

Con la sentenza n. 6 del 2004 il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale del d.l. n. 7 del 2002³²⁰, nella parte in cui prevedeva, nell'esercizio di una materia concorrente, l'attribuzione allo Stato di un potere autorizzatorio in assenza – ad avviso delle Regioni ricorrenti – di reali esigenze di carattere unitario³²¹. Più in particolare, la disciplina oggetto di censura era riconducibile alla materia di potestà legislativa concorrente «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», contemplata nell'art. 117, c. 3, Cost.

Ebbene, secondo le Regioni ricorrenti, il legislatore statale, disciplinando il procedimento per il rilascio dell'autorizzazione per la costruzione di nuovi impianti di produzione di energia elettrica, avrebbe invaso gli spazi competenziali regionali in materia³²².

³¹⁸ In questi termini v. F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 80 ss. Rileva ricordare che per smaterializzazione delle materie si intende quel processo grazie al quale, rendendo incerti i confini delle singole materie, è possibile far coesistere interventi dei due diversi legislatori.

³¹⁹ Sulla «rimaterializzazione» delle materie v. R. BIN, *La legge regionale, tra “ri-materializzazione” delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 3-4, 2009, 439 ss., secondo cui «riconsolidare la definizione delle materie non è un'opera di rafforzamento del sistema, ma di smantellamento di una felice intuizione iniziale della giurisprudenza costituzionale, che aveva avuto il suo acme nella sentenza 303/2003. L'intuizione era questa: un sistema multilivello deve basarsi sulla cooperazione interistituzionale molto più che sulla separazione netta dei compiti e la difesa giudiziaria dei rispettivi *dominia*. La “smaterializzazione” era funzionale a questa strategia, perché rendeva incerti i confini delle attribuzioni, riconosceva la normale sovrapposizione delle competenze e ribadiva la centralità delle procedure collaborative».

³²⁰ Il d.l. n. 7 del 2002 recava «Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale».

³²¹ Sulla sentenza n. 6 del 2004 si v. i commenti di F. BILANCIA, *La riforma del titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2004, 137 ss.; F. DE LEONARDIS, *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2004, 145 ss.; E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2004, 153 ss.

³²² Si v. Corte costituzionale, n. 6 del 2004, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

La Corte, diversamente, pur riconoscendo la riconducibilità delle disposizioni censurate alla materia succitata, ha precisato che, per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata, fosse «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 collaborazione»³²³.

Seguendo siffatta logica argomentativa, la Corte ha ritenuto legittima la scelta operata dal legislatore statale, giacché rispettosa dell'*iter* procedimentale previsto nella più sopra richiamata sentenza n. 303 del 2003.

Una volta riconosciuta, dunque, l'indefettibilità, la pertinenza e la proporzionalità dell'intervento statale, il Giudice delle leggi si è soffermato ad indagare il rispetto da parte del legislatore statale del principio di leale collaborazione, ovvero ha inteso verificare se, nel procedere all'avocazione in sussidiarietà della funzione, il legislatore statale avesse previsto o meno adeguate forme di collaborazione con il livello regionale.

Sotto questo profilo, la scelta dell'intesa quale strumento di raccordo tra centro e periferia è da ritenersi – secondo la Corte – idonea a garantire gli interessi delle autonomie regionali, le quali, a causa dell'attrazione in capo allo Stato delle funzioni, hanno subito un'inevitabile compressione dei propri margini di autonomia.

Ed è proprio a causa della potenzialità erosiva di un intervento siffatto che l'intesa prevista deve intendersi nella sua valenza “forte”, «nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento, a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.»³²⁴.

A differenza della sentenza capostipite, dunque, nella quale era rimasto imprecisato se il mancato raggiungimento dell'intesa potesse essere o meno superato unilateralmente, la pronuncia in esame ha stabilito che, in assenza di un accordo con le Regioni interessate, l'intervento sussidiario da parte del legislatore statale non possa ritenersi legittimo.

Dalla sentenza n. 303 del 2003, difatti, sembrava emerge la necessità di una graduazione delle forme di leale collaborazione, distinguendo i casi in cui sarebbe stato necessario addivenire a un vero e proprio accordo con la Regione interessata, sotto forma di intesa “forte” o quando, diversamente, sarebbe stata sufficiente un'intesa di tipo “debole”.

³²³ *Ibidem*.

³²⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 6 del 2004, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

In particolare, la pronuncia richiamata imponeva un'intesa "forte" con la Regione interessata per l'inserimento dell'opera nel programma e per la sua localizzazione nel territorio regionale, mentre esigeva un'intesa "debole" nella fase di approvazione del progetto preliminare della stessa, allorquando quest'ultima fosse stata qualificata di carattere interregionale o internazionale.

In definitiva, quanto più numerosi sono gli interessi regionali coinvolti, tanto più sarà necessario che le leggi di attrazione in sussidiarietà prevedano adeguate procedure collaborative volte a consentire un recupero di ruolo in favore delle Regioni³²⁵.

In merito alla necessità – contemplata nella sentenza n. 6 del 2004 – di pervenire a una intesa "forte", la dottrina sembra essersi divisa. Alcuni, infatti, hanno accolto con favore la scelta operata dal Giudice delle leggi di agganciare la misura del coinvolgimento delle Regioni alla quantità di interessi regionali coinvolti³²⁶. Un'altra parte della dottrina ha ritenuto, diversamente, che il fatto che «la Corte, per l'attrazione in sussidiarietà, richieda necessariamente l'accordo tra Stato e Regioni, anziché ritenere sufficiente una procedimentalizzazione più debole, a carattere sintomatico, è cosa che non convince»³²⁷.

Ci pare che, tra le due soluzioni prospettate, la prima risponda meglio alle esigenze del regionalismo cooperativo. Non è marginale, al proposito, ricordare che la chiamata in sussidiarietà presuppone lo spostamento di una funzione amministrativa, alla quale si accompagna la corrispondente competenza legislativa. La funzione attratta, dunque, risulta affidata di norma all'esercizio esclusivo (come si vedrà) o concorrente delle Regione, ragion per cui la richiesta dell'accordo appare del tutto adeguata se commisurata alla spogliazione subita dalle autonomie regionali.

D'altra parte, anche la giurisprudenza immediatamente successiva sembra essersi assestata su un orientamento siffatto. Al riguardo, è possibile richiamare la sentenza n. 27 del 2004, nella quale la Corte ha precisato che lo strumento dell'intesa costituisce una delle «forme di attuazione del principio di leale cooperazione tra lo Stato e la Regione e si sostanzia in una paritaria codeterminazione dell'atto; intesa, da realizzare e ricercare, laddove occorra, attraverso reiterate trattative volte a superare le diver-

³²⁵ Sulle procedure collaborative nella sentenza n. 303 del 2003 si v. F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2003, 1 ss.

³²⁶ Sul punto si v. O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 950 ss., secondo cui «la misura del coinvolgimento regionale e locale deve essere tanto più elevata quanto più il conseguimento del fine unitario interferisce con ambiti o interessi regionali e locali». Secondo M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, 4, 2004, 1047, quanto più sarà invasivo l'intervento legislativo statale tanto più sarà necessario che gli attori coinvolti diano luogo a un'intesa forte, quale «vero e proprio accordo paritario nella determinazione del contenuto dell'atto».

³²⁷ Così A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Corte Costituzionale e Processo costituzionale*, A. PACE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2006, 284.

genze 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»³²⁸.

Una volta sancita l'obbligatorietà dell'accordo tra Stato e Regione interessata, resta tuttavia irrisolto un ampio ventaglio di questioni. Intanto, non è chiaro intuire quali siano i "luoghi" della leale collaborazione, ovvero le sedi nelle quali espletare in concreto le procedure collaborative. In secondo luogo, si tratta di capire in quale fase del processo attrattivo debbano essere collocate le suddette procedure, e quindi se nella fase precedente o successiva all'approvazione della legge attrattiva. Da ultimo, occorre comprendere quali possano essere gli strumenti per ovviare all'eventuale dissenso regionale in sede di accordo.

Ai quesiti suesposti cercheremo di rispondere compiutamente nel capitolo IV.

Ora, invece, occorre approfondire un'altra rilevante questione. Ci riferiamo, nello specifico, all'estensione del raggio d'azione della chiamata in sussidiarietà alle materie di competenza esclusiva regionale³²⁹.

Pur essendo invero già desumibile dalla sentenza n. 303 del 2003, nella sentenza n. 6 del 2004 la Corte ha precisato *expressis verbis* che il titolo competenziale sussidiario può essere invocato anche in presenza di competenze regionali residuali. La chiamata in sussidiarietà, quindi, «non consente soltanto, in materia concorrente, di estendere la capacità di produzione della fonte statale oltre il limite segnato dalle norme di principio, ma fonda anche un titolo d'intervento su oggetti affidati alla legislazione regionale e perciò interdetti in linea generale alla disciplina statale di rango primario»³³⁰.

La scelta di estendere la chiamata in sussidiarietà finanche alle materie di potestà legislativa regionale non ha incontrato, tuttavia, il favore unanime della dottrina.

Alcuni, infatti, avevano interpretato il silenzio della sentenza 303 sul punto come la manifestazione della volontà del Giudice delle leggi di mantenere l'ambito di azione dell'istituto entro l'alveo della potestà legislativa concorrente. Così, già in sede di primo commento, taluni avevano accolto con estremo favore l'esclusione che funzioni amministrative statali potessero «essere attinte da materie rientranti nella competenza residuale regionale». Per la ragione che, proseguiva la stessa dottrina, «rispetto a tali materie, la Costituzione, non solo, esclude in radice la sussistenza di interessi

³²⁸ V. Corte costituzionale, n. 27 del 2004, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

³²⁹ Difatti, nella sentenza n. 6 del 2004, Punto 7 del *Considerato in diritto*, si legge che affinché «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».

³³⁰ Così G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit., 82.

unitari e infrazionabili, ma priva lo Stato del primo strumento di influenza sulla amministrazione: la legislazione di principio»³³¹.

Il medesimo ragionamento, invece, non varrebbe con riferimento alle materie di potestà concorrente, «nelle quali la sussistenza di interessi di carattere unitario risulta chiaramente dalla riserva allo Stato di poteri d'indirizzo sulla legislazione regionale»³³².

Riteniamo, diversamente, di poter condividere la scelta operata dalla Corte costituzionale di estendere l'esercizio della chiamata in sussidiarietà anche alle competenze residuali regionali. Intanto, perché non risulterebbe chiaro il motivo per cui nelle materie esclusive regionali non possano rinvenirsi interessi meritevoli di assurgere a interessi nazionali³³³. In secondo luogo, per il fatto che, se la ragion d'essere della chiamata in sussidiarietà risiede appunto nella tutela delle esigenze di carattere unitario, sarebbe davvero complicato giustificare un intervento del legislatore statale in una materia concorrente e allo stesso tempo negarlo, in ipotesi, nell'ambito materiale residuale dell'assistenza sociale. Infine, perché, rappresentando la chiamata in sussidiarietà uno strumento di flessibilizzazione del riparto materiale, sarebbe difficile sostenere l'applicabilità della logica degli interessi alle materie di potestà esclusiva statale e concorrente, e non anche alle materie residuali regionali.

Vero è, per concludere, che l'esercizio della chiamata in sussidiarietà, circondato dalle garanzie previste in favore delle autonomie regionali, rappresenta uno strumento per la tutela delle esigenze unitarie in cui, a ben riflettere, istanze unificanti e istanze autonomistiche si pongono in una posizione di ragionevole equilibrio.

³³¹ In questi termini A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 5, 2003, 2778.

³³² *Ibidem*.

³³³ Sul punto si v. A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 29 ottobre 2003, 2 ss., secondo cui «è difficile immaginare che il "traino" al quale è sottoposta la legislazione non valga anche con riguardo alle materie di potestà residuale delle Regioni. [...] Se la regola che governa il nuovo assetto, dinamicamente inteso, dei rapporti Stato-Regioni è quella che vuole assecondata la natura degli interessi e, pertanto, ad essi conformata la relativa disciplina legislativa, come negare l'estensione della regola stessa ad ogni campo? Anche le materie di potestà ripartita – non si dimentichi – rientrano nell'area di competenza delle Regioni; eppure, ciò non chiude la via dell'intervento sussidiario dello Stato, comunque bisognoso di poggiare sul modulo dell'intesa. Per questo aspetto, dunque, non sembra che il carattere "pieno" ovvero "ripartito" della competenza legislativa regionale tolga o aggiunga alcunché per ciò che attiene alla legittimazione dell'intervento regolativo dello Stato, sia pure a mezzo di norme "cedevoli"».

8. Il potere sostitutivo statale: i nodi interpretativi dell'art. 120, c. 2, della Costituzione.

L'art. 120, c. 2, Cost. – così come riformato con la l. cost. n. 3 del 2001 – stabilisce che «il Governo può 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 legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione»³³⁴.

Ebbene, come ha avuto modo di precisare la stessa Corte costituzionale, la disposizione in esame deriva «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 funzioni amministrative, taluni interessi essenziali che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato»³³⁵. E questi sono, appunto, «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 repubblicano»³³⁶.

Ciò impone, pertanto, che, anche «nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repub-

³³⁴ La letteratura in materia è sconfinata. Si v., *ex aliis*, F. BELLETTI, *Commento all'art. 120 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), Padova, Cedam, 2008, 1089 ss.; C. MAINARDIS, *Commento all'art. 120 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), Torino, Utet, 2006, 2379 ss.; ID., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1357 ss.; V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, Giuffrè, 2012; L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007; F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005, 99 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2005, 819 ss.; G. SCACCIA, *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, 883 ss.; R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2003, 485 ss.; G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), I, Milano, Giuffrè, 2003, 63 ss.; G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. 4, Napoli, Jovene, 2004, 1981 ss.

³³⁵ Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 69 del 2004, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

³³⁶ *Ibidem*.

blica, una posizione peculiare desumibile [...] dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria [...] e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso»³³⁷. E tale istanza postula, necessariamente, che nel sistema «esista un soggetto – lo Stato – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento»³³⁸.

In tale prospettiva, dunque, la previsione di cui all'art. 120, c. 2, Cost., fa «sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari»³³⁹.

Ricostruita la *ratio* dell'istituto in esame, si tratta ora di focalizzare l'attenzione sulla formulazione dell'art. 120, c. 2, della Costituzione³⁴⁰. A tal riguardo, occorre fin da subito osservare che la disposizione succitata presenta molteplici nodi interpretativi, in ordine alla natura, all'ambito applicativo, ai presupposti giustificativi, nonché ai limiti dell'intervento sostitutivo del Governo³⁴¹.

Quanto alla sua natura, già all'indomani della riforma del Titolo V Cost., si è discusso se all'istituto previsto nell'art. 120, c. 2, Cost., dovesse essere attribuito valore meramente politico o giuridico. Detto in altri termini, si è trattato di capire se, con l'espressione “il Governo può sostituirsi”, il legislatore di revisione intendesse assegnare all'intervento statale carattere discrezionale, così configurando un potere di natura politica non sindacabile in sede giurisdizionale.

E in effetti, almeno a una lettura *prima facie*, l'art. 120, c. 2, Cost., lascerebbe intendere che «quello del Governo sia un intervento di natura facoltativa come tale implicante scelte e responsabilità di natura più politica che giuridica»³⁴².

³³⁷ Così Corte costituzionale, n. 274 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

³³⁸ *Ibidem*.

³³⁹ Così Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

³⁴⁰ Si v. C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, n. 4, 2001, 198, secondo cui «da una prima lettura dell'art. 120, c. 2, Cost., il punto maggiormente critico risiede nell'imputazione del potere sostitutivo al governo, che potrebbe sollevare dubbi di un'alterazione irreversibile della legalità nell'ambito dell'ordinamento statale e di un forte squilibrio rispetto al richiamo degli “organi” degli enti autonomi, compresi dunque gli organi rappresentativi, non surrogabile dal previsto rispetto dei principi di leale collaborazione e sussidiarietà».

³⁴¹ Si v. G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, cit., 68, il quale è giunto a sostenere che «la genericità, l'ampiezza e la scarsa perspicuità che complessivamente connotano la formulazione della disposizione costituzionale in esame nonché le incertezze interpretative ed applicative, [...] rappresentano tutti fattori capaci di condizionare fortemente la carica innovativa dell'intera riforma costituzionale dell'impianto regionalista».

³⁴² Così G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, 92. Sul punto si v. inoltre C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1371, secondo cui «da un punto di vista teorico, la formulazione della norma potrebbe autorizzare una interpretazione dell'art. 120 che riservi allo Stato un potere d'intervento non giuridico, bensì di natura politica, e come tale sottratto a qualsivoglia controllo giurisdizionale, se non altro in ordine ai contenuti dei provvedimenti adottati e soprattutto in ordine alla doverosità dell'intervento

Tuttavia, ad uno sguardo più attento, appare preferibile la seconda soluzione richiamata, ovvero che, al di là della formulazione dell'art. 120, c. 2, Cost., al potere sostitutivo non possa che attribuirsi natura giuridica³⁴³. Anche perché, come già accennato in precedenza, la ricostruzione dell'intervento sostitutivo come atto politico determinerebbe «la sua sottrazione a qualsivoglia controllo giurisdizionale, sulle scelte di merito e sulla discrezionalità dell'intervento, sia del giudice costituzionale sia del giudice amministrativo e trasformerebbe la norma in una clausola *bonne a tout faire*, capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale»³⁴⁴.

Laddove, infatti, si accedesse a una configurazione del potere sostitutivo come potere di natura politica, «a presidio della legittimità della sostituzione rimarrebbe solo il controllo legato alla responsabilità politica del Governo dinnanzi alle Camere, che, se salvaguarda la logica democratico-rappresentativa, non costituisce, però, almeno allo stato attuale dell'ordinamento, una garanzia per le prerogative autonomistiche degli enti territoriali»³⁴⁵.

Al dibattito intorno alla natura del potere disciplinato nell'art. 120, c. 2, Cost., si è legata, indissolubilmente, la questione se la sostituzione da parte del Governo dovesse essere operata nei confronti degli atti, e più in generale delle attività, o nei confronti degli organi. Ebbene, muovendo dalla tesi per cui al potere sostitutivo debba essere attribuito valore meramente politico, si potrebbe ragionevolmente concludere che la sostituzione, oltre che nei confronti degli atti, possa inverarsi anche rispetto agli organi. Diversamente, accedendo alla ricostruzione del potere sostitutivo come istituto di natura giuridica, si potrebbe argomentare che la sostituzione debba intendersi limitata agli atti, dovendosi invece escludere l'intervento in surrogazione degli organi. Altrimenti argomentando, «il potere sostitutivo finirebbe per sovrapporsi ai diversi poteri di scioglimento e rimozione degli organi politici delle autonomie territoriali i quali [...] non solo hanno presupposti del tutto diversi ma si caratterizzano per essere misure sanzionatorie estreme che, di certo, non possono essere invocate a fronte di puntuali e singole omissioni o inadempimenti regionali»³⁴⁶.

statale. Inoltre, a sostegno di tale impostazione, vi sarebbe l'ulteriore constatazione per cui il legislatore costituzionale testualmente facoltizza l'Esecutivo ad intervenire in via surrogatoria: e, se le parole hanno un senso, il verbo impiegato rimanda ad una scelta del potere centrale il cui parametro di riferimento sembra essere appunto la discrezionalità politica».

³⁴³ Secondo L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 224, la natura politica del potere sostitutivo è stata prospettata sulla base di elementi «in cui l'eccesso di formalismo e purezza nel ricorso al criterio letterale finisce per far cadere gli artefici nell'erronea tendenza di “far dire o prescrivere dalla legge più di quanto effettivamente essa dica o preveda».

³⁴⁴ *Ivi*, 226.

³⁴⁵ *Ivi*, 227.

³⁴⁶ Si v., in questi termini, G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, 74.

Accertata la natura giuridica dell'istituto e delimitato il suo raggio d'azione, si tratta ora di capire se l'intervento sostitutivo da parte del Governo possa concretizzarsi esclusivamente tramite atti amministrativi o anche mediante provvedimenti legislativi.

Ebbene, anche in questo specifico caso, l'argomento testuale e quello sistematico non sono decisivi per la risoluzione del nodo interpretativo in esame. Difatti, come è stato acutamente osservato, se è vero da un lato che l'estensione del potere «al campo della legislazione avrebbe consigliato la collocazione dei poteri sostitutivi nell'ambito dell'art. 117, al quale, appunto, il legislatore costituzionale ha affidato in maniera organica la disciplina delle funzioni normative (legislativa e regolamentare)», è altrettanto vero, dall'altro, che «l'appartenenza dei poteri sostitutivi all'ambito della funzione amministrativa avrebbe dovuto comportare la collocazione degli stessi nell'art. 118 Cost. non già nell'art. 120»³⁴⁷.

Eppure, a favore della tesi per cui si possa procedere alla sostituzione anche mediante atti legislativi è stato richiamato proprio l'argomento testuale, dacché l'art. 120, c. 2, Cost., non escluderebbe esplicitamente una eventualità siffatta. Si è sostenuto, inoltre, in termini più generali, che la limitazione dei poteri sostitutivi alla sfera amministrativa mal si concilierebbe con «la portata ed il complessivo statuto giuridico dell'art. 120 Cost. per come risulta delineato, pur in maniera confusa e rabberciata, dalla riforma costituzionale»³⁴⁸.

Anche in direzione opposta, ovvero nel senso di escludere l'intervento sostitutivo tramite atti legislativi, sono state addotte molteplici argomentazioni³⁴⁹.

³⁴⁷ Così G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, cit., 95.

³⁴⁸ G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, cit., 97. D'altra parte, prosegue la medesima dottrina, «le clausole che ricorrono nell'art. 120, comma 2, Cost., in gran parte almeno, riecheggiano i limiti che il legislatore regionale era tenuto a rispettare nel vigore del vecchio Titolo V; ora pensare che quelli che erano i limiti che valevano a circoscrivere la potestà legislativa regionale si siano, come d'incanto, trasformati in limiti alla potestà amministrativa regionale pare conclusione, davvero, scarsamente credibile e difficile da sostenere». Di conseguenza, «una volta ammessa l'operatività del potere sostitutivo anche nell'ambito della legislazione regionale va da sé [...] che esso non possa restare confinato alle materie di competenza concorrente ma debba ritenersi operante anche (ma forse soprattutto) a quelle di competenza esclusiva regionale».

³⁴⁹ In questa direzione si v. anche C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1389, secondo cui «il ricorso a consueti canoni interpretativi con riguardo alla disposizione in commento avvalorava la tesi opposta, e cioè che il potere sostitutivo è riconosciuto in capo al Governo per la semplice ed evidente ragione che esso va a colpire inerzie amministrative regionali, e non certo legislative». Secondo G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, cit., 844, «la sostituzione straordinaria può avere ad oggetto l'esercizio di funzioni amministrative, anche di tipo normativo, ma non legislative». Più in generale, è possibile secondo l'Autore individuare «tre ipotesi sostitutive che la Costituzione prevede o, comunque, implicitamente consente: ordinaria amministrativa (sulla base dell'art. 118 Cost.), ordinaria legislativa (ex art. 117, c. 5, Cost.) e straordinaria amministrativa (ex art. 120, c. 2, Cost.). Si è visto come in tutti i casi si tratti di una deroga eccezionale, mentre solo nell'ultimo è possibile parlare di istituto prettamente emergenziale».

Così, a sostegno della tesi che riconduce l'azione del potere sostitutivo al solo ambito amministrativo, è stata richiamata la differenza intercorrente tra la disciplina posta dall'art. 120, c. 2, e quella prevista nell'art. 117, c. 5, Cost.³⁵⁰. Quest'ultimo, come è ben noto, statuisce che «le Regioni e le Province autonome di Trento e 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 dalla legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza»³⁵¹. Ora, secondo tale dottrina, l'intervento legislativo «mentre è certamente ammissibile alla stregua dell'art. 117, c. 5, è, altrettanto certamente, escluso a quella dell'art. 120, c. 2». Tale ultima disposizione, infatti, «a differenza dell'altra, indicando nel Governo il titolare del potere da essa contemplato», lascerebbe «chiaramente intendere che il potere stesso non possa essere esercitato mediante atti rientranti nella competenza di un organo diverso, quale il Parlamento»³⁵².

Una seconda argomentazione a sostegno della tesi contraria all'ammissibilità di interventi sostitutivi legislativi, concernerebbe la sovrapposizione tra i presupposti previsti nell'art. 120, c. 2, Cost. e le materie riservate alla competenza legislativa statale dall'art. 117, c. 2, della Costituzione. Da tale sovrapposizione scaturirebbe, dunque,

³⁵⁰ Sulla possibile sovrapponibilità tra gli artt. 120, c. 2, e 117, c. 5, Cost., si v. R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, cit., 513, secondo cui, «può ritenersi che il potere di cui all'art. 120, c. 2, Cost., presenti natura propriamente amministrativa, mentre quello di cui all'art. 117, c. 5, abbia natura esclusivamente normativa». Nella medesima direzione si v. C. MAINARDIS, *Commento all'art. 120 Cost.*, cit., 2391, il quale, relativamente all'art. 117, c. 5, Cost., ha sostenuto che «riferita – come pare indubbio – questa ipotesi sostitutiva all'ambito legislativo, il c. 2 dell'art. 120 (che oltretutto ripete la clausola menzionata dall'art. 117, c. 5) parrebbe destinato logicamente al piano dell'amministrazione». Ancora, ad avviso di C. PINELLI, *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, n. 4, 2001, 195, «un'altra disarmonia concerne la previsione del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza regionale agli obblighi comunitari e internazionali. L'art. 120, cpv., torna infatti sulla medesima disciplina, ma con formulazioni assai più ampie quanto a soggetti inadempienti e fattispecie che possano concretizzare gli estremi dell'inadempienza, nonché con individuazione di principi di ordine garantistico che debbono informare le procedure volte all'esercizio del potere sostitutivo. La seconda formulazione assorbe la prima, ma le ridondanze rimangono inopportune, tanto più in un testo costituzionale».

³⁵¹ È necessario rammentare che con l'art. 9, c. 2, della legge costituzionale n. 3 del 2001, sono stati abrogati gli artt. n. 125 e 130 della Costituzione. Nel richiamato art. 125, Cost., si prevedeva che «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale». Quanto all'art. 130, si statuiva invece che «un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti locali di riesaminare la loro deliberazione».

³⁵² Si tratta della posizione sostenuta da A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, 312 ss.

che il potere sostitutivo possa «essere utilizzato dallo Stato nel caso in cui una inerzia degli enti territoriali sub-statali, nell'esercizio delle funzioni amministrative ad essi spettanti, leda o rischi di ledere interessi generali già definiti dalla legislazione statale»³⁵³. In altri termini, ammettere un intervento sostitutivo di natura legislativa significherebbe attribuire alle previsioni di cui agli artt. 117, c. 2, e 120, c. 2, Cost., la medesima finalità, ragion per cui la disposizione da ultimo citata andrebbe interpretata nel senso di ammettere esclusivamente interventi di natura amministrativa.

Sempre in senso contrario all'ammissibilità di sostituzioni legislative, è stato osservato che «le misure emergenziali sono misure esecutive e non pongono problemi di produzione del diritto». Ne deriva, allora, che «il problema del mezzo sostitutivo non può essere disgiunto dal problema della competenza, con la conseguenza che se si affronta il medesimo con le armi concettuali dell'emergenza si arriva alla stessa conclusione raggiunta attraverso l'analisi della storia costituzionale del potere sostitutivo e delle sue connessioni con la forma di Stato, ove la prima ha testimoniato che la più grande deriva della sostituzione verso la normazione si è consumata sul versante regolamentare e la seconda ha riconosciuto che la sostituzione legislativa è lesione di funzioni costituzionalmente garantite delle autonomie territoriali»³⁵⁴.

In definitiva, secondo una parte della dottrina, il rischio è che laddove «prevalesse un'interpretazione estensiva dell'art. 120 Cost. ed in esso si rinvenisse l'anello mancante di una competenza concorrente alla tedesca, gli effetti istituzionali [...] potrebbero essere devastanti, determinando uno squilibrio non solo nei rapporti tra Stato e Regioni, ma anche in quelli tra Parlamento e Governo»³⁵⁵.

Ora, i sostenitori della tesi per cui sarebbero da ritenersi ammissibili interventi sostitutivi di natura legislativa, oltre alle argomentazioni più sopra citate, hanno richiamato sia la legislazione di attuazione della l. cost. n. 3 del 2001, sia la giurisprudenza costituzionale in materia. Quanto alla prima, occorre far riferimento all'art. 8, c. 1, della legge n. 131 del 2003³⁵⁶, nel quale si prevede che «nei casi e per le finalità previsti dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, il Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro competente per materia, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, assegna all'ente interessato un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti o necessari; decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, su proposta del Ministro competente o del Presidente del Consiglio dei ministri, adotta i provvedimenti necessari, anche

³⁵³ Si v., in questi termini, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 111.

³⁵⁴ Così L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 346 ss.

³⁵⁵ *Ibidem*, 279.

³⁵⁶ La legge n. 131 del 2003, pubblicata nella Gazzetta ufficiale n. 132 del 10 giugno 2003, reca «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3».

normativi, ovvero nomina un apposito commissario. Alla riunione del Consiglio dei ministri partecipa il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento»³⁵⁷.

Ebbene, secondo autorevole dottrina, l'art. 8 richiamato, nel prevedere interventi "anche normativi", avrebbe «risolto in senso positivo il dubbio sulla praticabilità da parte del Governo di interventi sostitutivi a carattere normativo, eventualmente anche di tipo "primario"»³⁵⁸. La legge n. 131 del 2003, dunque, «dà dove consente al Governo l'adozione di provvedimenti "necessari, anche normativi", appare apertamente favorevole alla tesi che sostiene la complessiva natura politico-costituzionale – e non solo meramente attinente alla sfera dei compiti amministrativi – dell'intervento sostitutivo e la conseguente possibilità che quest'ultimo si eserciti anche nelle forme normative o addirittura legislative»³⁵⁹.

Tuttavia, il citato art. 8 è stato ricostruito anche in altri termini. Così, si è sostenuto che la locuzione "anche normativi", contemplata nell'articolo in esame, andrebbe interpretata nel senso più «conforme a Costituzione», ovvero di «consentire al Governo l'esercizio di poteri sostitutivi con regolamento, atto formalmente amministrativo, ma sostanzialmente normativo»³⁶⁰. Infine, seguendo un'impostazione ancor più netta, si è argomentato che, «se il potere sostitutivo riguarda solo funzioni amministrative, il riferimento agli "atti normativi" o è incostituzionale, o deve essere limitato ai regolamenti»³⁶¹.

³⁵⁷ L'art. 8 della l. n. 131 del 2003 reca «attuazione dell'art. 120 della Costituzione sul potere sostitutivo». Sempre nell'art. 8 richiamato, ma al comma secondo, si stabilisce che «qualora l'esercizio del potere sostitutivo si renda necessario al fine di porre rimedio alla violazione della normativa comunitaria, gli atti ed i provvedimenti di cui al comma 1 sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro per le politiche comunitarie e del Ministro competente per materia». Al c. 3 si prevede invece che «fatte salve le competenze delle Regioni a Statuto speciale, qualora l'esercizio dei poteri sostitutivi riguardi Comuni, Province o Città metropolitane, la nomina del commissario deve tenere conto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione». Nei casi di assoluta urgenza – come stabilito dal quarto comma – «qualora l'intervento sostitutivo non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'articolo 120 della Costituzione, il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro competente, anche su iniziativa delle Regioni o degli enti locali, adotta i provvedimenti necessari, che sono immediatamente comunicati alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, allargata ai rappresentanti delle Comunità montane, che possono chiederne il riesame». La disciplina si conclude, infine, con quanto previsto nel c. 5, secondo cui «i provvedimenti sostitutivi devono essere proporzionati alle finalità perseguite».

³⁵⁸ Si v., in questi termini, A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2004, 143.

³⁵⁹ Così G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, cit., 2005.

³⁶⁰ Si tratta della posizione sostenuta da L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 281.

³⁶¹ Si veda F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 123 ss., secondo cui chi ha sostenuto che la sostituzione potesse essere anche legislativa, «non potendo superare l'ostacolo costituito dal fatto che il potere sostitutivo è stato attribuito al Governo, ha perlopiù ritenuto che quest'ultimo potesse ricorrere al decre-

Come già anticipato, a sostegno della estendibilità degli interventi sostitutivi anche all'ambito legislativo, è stata richiamata la giurisprudenza costituzionale in materia. E in effetti, nella sentenza n. 236 del 2004, seppur in un *obiter dictum*, la Corte ha avuto modo di precisare che l'art. 120, c. 2, Cost., è «posto a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti art. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente»³⁶². In questi termini, il riferimento operato dal Giudice delle leggi all'art. 117 Cost. «sarebbe consentire di includere inadempienze legislative tra i presupposti di intervento sostitutivo del Governo»³⁶³. E una medesima apertura sarebbe altresì rintracciabile, secondo la dottrina da ultimo richiamata, nella parte motiva della sentenza n. 361 del 2010, nella quale il Giudice delle leggi avrebbe affermato, «sia pure in via ipotetica, che la disposizione di cui all'art. 120, secondo comma, Cost., si presta ad essere interpretata come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali»³⁶⁴.

A ben riflettere, una soluzione interpretativa siffatta non può convincere fino in fondo. Difatti, nella sentenza succitata il Giudice costituzionale ha affermato che, «anche volendosi interpretare» l'art. 120, c. 2, Cost., «come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali, [...], resta evidente il divieto costituzionale di affidare ad un diverso organo gli eccezionali poteri di natura legislativa del Consiglio dei Ministri o – tanto più – di incaricarlo addirittura di adottare una legge regionale, che è invece un potere proprio del solo organo rappresentativo della Regione»³⁶⁵. Ebbene, ci pare che, proprio per il suo carattere ipotetico, la soluzione proposta dalla Corte non possa assurgere a generale indicazione di ammissibilità di interventi statali tramite provvedimenti di carattere legislativo.

Peraltro, anche a voler accedere alla tesi opposta, si tratterebbe comunque di individuare uno strumento attraverso il quale il Governo possa concretamente procedere alla sostituzione in via legislativa.

to legge, a condizione che sussistessero sia i presupposti previsti nell'art. 77 Cost., sia quelli di cui all'art. 120, c. 2, Cost.».

³⁶² V. Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*. Nella medesima sentenza il Giudice delle leggi ha avuto modo di evidenziare come intercorra 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».

³⁶³ Si v., in questi termini, V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, cit., 122.

³⁶⁴ *Ibidem*.

³⁶⁵ Si v. Corte costituzionale, n. 361 del 2010, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

Alcuni, al riguardo, hanno sostenuto che «si potrebbe operare, visto che si tratta della soluzione più logica e meno problematica, con il decreto legge»³⁶⁶. Quest'ultimo, difatti, rappresenterebbe «l'unico strumento adeguato alle esigenze di tempestività, provvisorietà e puntualità»³⁶⁷.

D'altro canto, la tesi richiamata «si connette all'accoglimento di una autorevole interpretazione dell'art. 77 Cost., risalente a Carlo Esposito, in base alla quale il Governo, mediante la decretazione d'urgenza, sarebbe in grado di derogare alle disposizioni costituzionali sul riparto costituzionale delle competenze»³⁶⁸.

Seguendo questo filone interpretativo, è stato altresì osservato che l'adozione di decreti legge in via sostitutiva possa ritenersi ammissibile soltanto in ossequio ai limiti ricavabili dall'art. 120, c. 2, Cost., tra cui il «principio collaborativo, il cui rispetto si impone al Governo nell'esercizio del proprio potere sostitutivo». Solamente a tali condizioni – secondo la dottrina da ultimo richiamata – è «ragionevole ritenere che l'adozione in via sostitutiva del decreto-legge, seppure svincolata dagli aggravii procedurali indicati dal quarto comma dell'art. 8 della legge “La Loggia”, sia consentita allorché comunque contempli adeguati momenti partecipativi»³⁶⁹.

La possibilità per il Governo di attivare la sostituzione tramite decreto legge non riscuote, tuttavia, il consenso unanime della dottrina. Taluni, infatti, hanno osservato che, nel caso specifico, «sembra mancare fra i presupposti necessari il requisito della straordinarietà, intesa correttamente come imprevedibilità delle circostanze che portano all'intervento governativo». D'altra parte, soggiunge la medesima dottrina, «il rispetto del principio di leale collaborazione, imposto dall'art. 120 nelle procedure d'esercizio dei poteri sostitutivi, imporrebbe senz'altro al Governo di attivarsi, al verificarsi dell'inerzia regionale, nel coinvolgimento dell'ente inadempiente: sicché tutto si potrebbe dire del successivo intervento sostitutivo statale meno che esso nasca come risposta ad una situazione caratterizzata dal requisito dell'imprevedibilità»³⁷⁰.

³⁶⁶ Si tratta della posizione sostenuta da G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, cit., 97. Nella medesima direzione si v. P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1229, secondo cui «una possibile soluzione potrebbe essere quella di considerare ammissibile una sostituzione del Parlamento nazionale, ricorrendo i presupposti descritti nel richiamato art. 120 (a ciò sollecitato da un disegno di legge governativo e, se del caso, da un decreto legge), sulla base di quel principio di sussidiarietà che costituisce l'asse portante dell'intera riforma».

³⁶⁷ Così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 6, 2001, 1136, il quale (p. 1135) precisa come «ad una attenta ricognizione dell'art. 120 Cost. nel contesto del Titolo V, non sembra però possibile intravedere una deroga al principio di esclusività e tassatività del riparto di potestà regolamentari».

³⁶⁸ Si v., in questi termini, V. TAMBURRINI, *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, cit., 125.

³⁶⁹ *Ibidem*, 128.

³⁷⁰ C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1388 ss.

Infine, c'è stato anche chi ha ritenuto che non possa essere affatto esclusa, in linea di principio, «l'ipotesi di una sostituzione a mezzo di decreti legislativi delegati, sul modello dell'art. 4, c. 5, l. n. 59 del 1997». In questi termini, «la delega potrebbe essere contenuta nelle leggi ex art. 117, c. 2, lett. m), con la possibilità del Governo di attivarsi in via sostitutiva e suppletiva, una volta scaduti i termini legali per l'intervento regionale di attuazione e di completamento della disciplina statale»³⁷¹.

Un ulteriore nodo interpretativo concerne l'ammissibilità, accanto alle tradizionali forme di sostituzione successiva, anche di interventi sostitutivi preventivi, e quindi, «alla possibilità di interpretare estensivamente i poteri sostitutivi attribuiti al Governo dall'art. 120, comma II, Cost. alla stregua di generici poteri suppletivi»³⁷².

Anche in questa circostanza, stando al dato letterale, si potrebbe argomentare che «l'ampiezza e, potrebbe aggiungersi, la vaghezza della formulazione delle disposizioni costituzionali non precludono che l'intervento sostitutivo si svolga anche secondo modalità preventive»³⁷³. In altri termini, le ipotesi di sostituzione previste nell'art. 120, c. 2, Cost., per come formulate, sembrerebbero «legittimare un intervento sostitutivo dello Stato anche in via preventiva, a prescindere cioè da inerzie o concreti inadempimenti regionali»³⁷⁴.

Secondo un'altra parte della dottrina, al contrario, è da «escludere l'intervento sostitutivo in via preventiva, a meno di snaturare il concetto stesso di sostituzione e concepire il 120, c. 2, Cost. come un mezzo per realizzare, sia pure in via amministrativa, l'applicazione uniforme di un indirizzo ritenuto di interesse nazionale»³⁷⁵. A ben osservare, prosegue la medesima dottrina, «l'unico caso in cui si potrebbe ammettere l'intervento sostitutivo in via preventiva è quello che si fonda su ragioni di urgenza»³⁷⁶, tramite il presupposto del «pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

Tuttavia, «ammettere che l'art. 120, comma II, giustifichi interventi sostitutivi del Governo sulla base della mera urgenza di provvedere e su una presunzione di impossibilità del tempestivo intervento del soggetto territoriale» significherebbe, secondo un ulteriore orientamento dottrinale, «trasformare la sostituzione da rimedio tipico

³⁷¹ Si v., in questi termini, A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2004, 143.

³⁷² In questi termini v. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 267.

³⁷³ Così G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, cit., 2013.

³⁷⁴ Si tratta della posizione sostenuta da G. FONTANA, *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, cit., 86.

³⁷⁵ Si v., in questo senso, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 116.

³⁷⁶ *Ibidem*.

dell'inerzia a diretta espropriazione di competenze, da competenza alternativa o concorrente a seguito di omissioni significative a “*competenza alternativa in via d'urgenza*”³⁷⁷.

In definitiva, secondo la dottrina da ultimo richiamata, «la sostituzione non può avere carattere preventivo e, cioè, prescindere dall'inadempimento, perché i poteri di emergenza si configurano per propria costituzione come strumenti straordinari di perseguimento di finalità immanenti all'ordinamento giuridico. Giammai, allora, una situazione di emergenza si può configurare quando esistono poteri ordinari per il soddisfacimento degli interessi pubblici e questi vengano esercitati»³⁷⁸.

In estrema sintesi, dunque, è possibile argomentare che, in effetti, una interpretazione letterale dell'art. 120, c. 2, Cost., sembrerebbe condurre all'ammissibilità di interventi preventivi da parte del Governo. Tuttavia, appare più convincente la tesi opposta, ovvero quella secondo cui ammettere l'intervento sostitutivo in via preventiva rischi di snaturare la *ratio* stessa sottesa al succitato art. 120 della Costituzione.

Al dibattito sulla ammissibilità di interventi *ex ante* da parte del Governo si lega, inoltre, la questione se possano ritenersi legittime sostituzioni, non solo per inadempimento, bensì anche per illegittimo esercizio di una data competenza. A ben riflettere, un elemento a sostegno di un'interpretazione siffatta è dato dal fatto che «i presupposti giustificativi dell'intervento statale non menzionano affatto inerzie o inadempimenti da parte degli enti destinatari del provvedimento sostitutivo: al contrario, la formulazione di alcuni [...] dei presupposti, [...] sembra implicitamente sottintendere un potenziale sindacato, da parte statale, sul raggiungimento o meno degli obiettivi prefissati dalla norma alla luce degli atti adottati dall'ente autonomo»³⁷⁹.

L'art. 120, c. 2, Cost., pertanto, non sembrerebbe precludere la possibilità «che il provvedimento governativo assuma finalità ablatorie di atti già posti in essere dagli organi di governo decentrati»³⁸⁰. Ebbene, seguendo questa logica interpretativa è sta-

³⁷⁷ V. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 271, secondo cui una soluzione siffatta comporterebbe «nefasto conseguenze per gli equilibri istituzionali della Repubblica. Se poi tale estensiva interpretazione dei presupposti del potere sostitutivo del Governo si sposasse [...] con la legittimazione all'utilizzo, nell'esercizio dei poteri medesimi, della decretazione d'urgenza, davvero difficilmente contenibili diverrebbero gli “sfondamenti” del Governo centrale nelle sfere di competenza regionale».

³⁷⁸ In questi termini v. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 347. Sul punto si v. R. DICKMANN, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, cit., 502, secondo cui «l'art. 120, comma 2, non può legittimare un potere sostitutivo del legislatore di tipo preventivo o suppletivo: si tratta infatti di un potere sostitutivo necessariamente successivo, svolto in esito ad una verifica da parte del Governo dell'efficacia dell'azione degli organi locali in rapporto ai valori unitari indicati nello stesso articolo. Pertanto il potere sostitutivo in esame non potrebbe che avere natura amministrativa».

³⁷⁹ In questo senso si v. C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1394.

³⁸⁰ Si tratta della posizione sostenuta da G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, cit., 2013.

to argomentato che, nel silenzio della succitata disposizione costituzionale e dell'art. 8 della legge n. 131 del 2003 sul punto, i quali non esplicitano se debba trattarsi di un inadempimento di carattere omissivo o commissivo, appare preferibile optare per l'ammissibilità di interventi sostitutivi finanche su atti già adottati. Difatti, «il mancato rispetto di norme internazionali o comunitarie può avvenire sicuramente a seguito della inattuazione di adempimenti previsti da dette norme ovvero di erronea e carente attuazione, e può avvenire senz'altro anche a fronte dell'adozione di norme o provvedimenti che con quelle siano in contrasto»³⁸¹.

Sul versante opposto, è stato invece sostenuto che «diversi argomenti sembrerebbero in realtà deporre a favore di un'interpretazione restrittiva dei presupposti per l'esercizio del potere sostitutivo». Oltre al fatto che l'intervento sostitutivo «di norma prevede un'omissione, una sostituzione che si sovrapponesse ad una competenza già esercitata potrebbe essere considerata la riesumazione di controlli che il legislatore costituente ha ormai eliminato con riferimento sia all'attività legislativa, sia a quella amministrativa»³⁸². Sembrano esserci, pertanto, secondo autorevole dottrina, ragioni sufficienti «per negare una interpretazione dell'art. 120 Cost. che legittimi interventi statali a competenze regionali già esercitate, sul presupposto quindi che l'atto statale si sostituisca a quello regionale previo evidentemente l'annullamento di quest'ultimo, o comunque che si affianchi a quello regionale integrandone il contenuto, senza ottenere preventivamente una pronuncia di illegittimità da parte della Corte costituzionale»³⁸³.

Epperò, ad uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale, sembrerebbe emergere un'apertura da parte della Corte verso interventi sostitutivi del Governo rispetto ad atti già adottati. Nella sentenza n. 236 del 2004, infatti, il Giudice delle leggi ha precisato che l'art. 120, c. 2, Cost., 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, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente»³⁸⁴. Tuttavia, nonostante la timida apertura richiamata, non è rinvenibile, a tutt'oggi, un consolidato orientamento giurisprudenziale sul punto.

Un ulteriore interrogativo riguarda se dall'art. 120, c. 2, Cost., possa desumersi un generale potere di intervento, da parte del Governo, legittimato dall'urgenza ma con-

³⁸¹ Si tratta della posizione sostenuta da V. CERULLI IRELLI, *Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, AA.VV., Maggioli, 2003, 175.

³⁸² Si v., in questi termini, F. BIONDI, *I poteri sostitutivi*, cit., 118.

³⁸³ C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1398.

³⁸⁴ Così Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

testualmente sganciato da inerzie o inadempimenti regionali. Come è stato opportunamente evidenziato, una ipotesi siffatta solleva numerose perplessità, in primo luogo di ordine letterale. Infatti, l'art. 120, c. 2, Cost., «sembra rimandare ad atti surrogatori in senso stretto, conseguenti ad inerzie regionali», laddove, invece, generali poteri di intervento determinati dall'urgenza «non sono affatto sostitutivi, se non in un senso generico ed atecnico, poiché si sovrappongono (sostituendosi) a competenze altrimenti regionali». Per tali ragioni, conclude la medesima dottrina, appare preferibile la tesi secondo cui l'art. 120 Cost. debba interpretarsi nel senso di ammettere «ipotesi di sostituzione amministrativa in senso stretto, senza dunque poter configurare [...] un potere statale d'intervento genericamente surrogatorio di competenze regionali e motivato in particolare dall'urgenza di provvedere»³⁸⁵.

Si è discusso, ancora, sulla estendibilità dell'azione dei poteri sostitutivi nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale. È stata la stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 236 del 2004, a fornire una risposta sul punto. In quella specifica occasione, il Giudice delle leggi è stato chiamato a vagliare la legittimità costituzionale del richiamato art. 8 della legge n. 131 del 2003. Più in particolare, secondo le Regioni speciali ricorrenti, l'art. 120, c. 2, Cost. e l'art. 8 che lo attua, non dovevano ritenersi a loro applicabili, dacché «regolano l'intervento sostitutivo secondo modalità peggiorative rispetto alle tipologie previste nei rispettivi statuti, con conseguente inoperatività della [...] clausola di favore dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001»³⁸⁶.

Ad avviso della Corte, diversamente, «un potere sostitutivo potrà trovare applicazione anche nei loro confronti», e, «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»³⁸⁷.

L'applicazione differita dei poteri sostitutivi alle Regioni speciali deriva dal fatto che il concreto trasferimento a queste ultime «delle funzioni attratte dal nuovo Titolo V deve essere effettuato con le procedure previste dall'art. 11 della legge n. 131 del 2003, ossia con norme di attuazione degli statuti adottate su proposta delle commissioni paritetiche». Fino a quel momento – ha precisato nell'occasione la Corte – la disciplina del potere sostitutivo «resta nei loro confronti priva di efficacia e non è idonea a produrre alcuna violazione delle loro attribuzioni costituzionali»³⁸⁸. In definitiva, il potere sostitutivo disciplinato nell'art. 120, c. 2, Cost., e nella legislazione di at-

³⁸⁵ C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, cit., 1421.

³⁸⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

³⁸⁷ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

³⁸⁸ *Ibidem*.

tuazione, «sarà esercitabile solo nel momento in cui avrà luogo il concreto trasferimento delle ulteriori funzioni ai sensi dell'art. 11 della legge n. 131 del 2003»³⁸⁹.

Restano da approfondire, infine, due questioni sulle quali né l'art. 120, c. 2, Cost., né la legge n. 131 del 2003 aiutano a far chiarezza. La prima riguarda l'efficacia giuridica temporale dell'intervento sostitutivo, cioè se quest'ultimo debba ritenersi temporaneo o permanente. La seconda, invece, strettamente connessa alla prima, riguarda il momento in cui l'efficacia dell'intervento sostitutivo, assumendo che abbia carattere transitorio, debba venir meno.

Quanto al primo punto, ci pare si possa condividere quanto argomentato da quella dottrina secondo cui «sia l'ampiezza e la flessibilità di atti giuridicamente adottabili, sia la necessità di assicurare stabilità ed effettività all'attività sostitutiva al fine di tutelare efficacemente gli interessi costituzionali in giuoco, sia la considerazione che i poteri sostitutivi non apportano alcuna alterazione alla ripartizione delle competenze costituzionalmente garantite tra Stato ed Enti territoriali, inducono a negare che in via di principio (cioè salva diversa previsione posta nello stesso atto governativo) gli atti sostitutivi siano da considerarsi come provvisori, nel senso che essi siano automaticamente e retroattivamente cedevoli rispetto agli atti successivamente adottati dagli organi degli enti decentrati nell'esercizio del medesimo potere»³⁹⁰.

Quanto alla seconda, che riguarda, in particolare, il momento in cui l'efficacia della sostituzione debba venir meno, è condivisibile la tesi secondo cui possa farsi applicazione di «una sorta di parallelismo, cioè affermarsi che, come spetta al Governo attivarsi ed esercitare il potere sostitutivo nel momento in cui esso verifica la sussistenza dei presupposti costituzionalmente indicati, così può spettare alla valutazione del Governo determinare – con lo stesso atto sostitutivo o con successivo atto adottato con la medesima procedura legislativamente prescritta per l'esercizio dei poteri sostitutivi – la cessazione del presupposto in questione». Con la possibilità, ovviamente, per le Regioni, di sottoporre la determinazione del Governo in ordine alla cessazione dei presupposti «al sindacato di legittimità circa la sua palese e manifesta irragionevolezza»³⁹¹.

In conclusione, si può argomentare che, a tutt'oggi, i nodi interpretativi sottesi all'art. 120, c. 2, Cost., non hanno trovato una compiuta risoluzione. La Corte, da parte sua, sembra aver scelto la strada della prudenza, lasciando al legislatore, costituzionale od ordinario, il compito di disciplinare meglio e con più precisione un potere,

³⁸⁹ Così Corte costituzionale, n. 236 del 2004, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

³⁹⁰ Si tratta della posizione sostenuta da G.M. SALERNO, *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, cit., 2015.

³⁹¹ *Ibidem*.

quello sostitutivo, che si inserisce pienamente in quel precario equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche che connota l'intero Titolo V della Costituzione.

9. I poteri sostitutivi nella giurisprudenza della Corte costituzionale.

Si è fatto cenno, in precedenza, al fatto che la giurisprudenza costituzionale in materia di poteri sostitutivi statali non abbia offerto un contributo decisivo nella risoluzione dei molteplici nodi interpretativi connessi alla quantomeno ambigua formulazione dell'art. 120, c. 2, Cost.

Per altro verso, tuttavia, è parimenti vero che è stata proprio una sentenza della Corte costituzionale, la n. 43 del 2004, a disciplinare, nel dettaglio, i criteri e i requisiti relativi al concreto esercizio del potere sostitutivo, sia per quanto concerne la dimensione statale, sia con riferimento ai rapporti tra Regioni ed Enti locali³⁹².

Più in particolare, nella sentenza succitata il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 91 della legge regionale Veneto n. 33 del 2002, nella quale si statuiva che, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della legge in questione, i Comuni «provvedono ad adeguare i propri strumenti urbanistici con la previsione della disciplina urbanistico-edilizia dei complessi ricettivi all'aperto esistenti e, ove occorra, con la individuazione delle aree specificamente destinate agli insediamenti turistico-ricettivi, in relazione alle indicazioni della programmazione regionale e provinciale»³⁹³. Al c. 8 del medesimo art. 91 si prevedeva altresì che «trascorso il termine di cui al comma 7 senza che sia data attuazione alle disposizioni in esso contenute, la Regione procede alla nomina di un commissario ad acta».

Ebbene, ad avviso dell'Avvocatura ricorrente, la disposizione richiamata doveva ritenersi in contrasto con l'art. 120 della Costituzione, dal quale, interpretato sistematicamente in correlazione con gli artt. 114 e 117, c. 2, lett. *p*), della stessa Costituzione, si ricaverebbe «che solo al Governo spetta il potere di sostituirsi agli organi degli enti locali, e che l'esercizio del potere sostitutivo può essere disciplinato, ai sensi del secondo comma del medesimo art. 120, solo dalla legge statale».

Una lettura siffatta, secondo la Corte, non è meritevole di accoglimento.

³⁹² Invero, già nella sentenza n. 313 del 2003, Punto 9 del *Considerato in diritto*, seppur in termini ipotetici, la Corte ebbe modo di precisare che «in linea di massima, qualora siano in ipotesi da ammettere poteri sostitutivi regionali, nei confronti degli enti locali, ulteriori rispetto a quelli facenti capo al Governo, quali previsti dall'art. 120 della Costituzione, [...], tali poteri sarebbero in ogni caso da ascrivere a organi di governo dell'ente che, nell'ambito di responsabilità più generali riconosciutegli, agisce in sostituzione: nel caso in questione, a organi della Regione, non ad apparati amministrativi».

³⁹³ La l.r. Veneto n. 33 del 2002 reca «*Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo*». Più in particolare, l'art. 91, c. 7, contiene «*Norme transitorie per le strutture ricettive soggette a classificazione*».

Tuttavia, prima di analizzare la questione posta alla sua attenzione, il Giudice delle leggi ha ritenuto opportuno delineare con precisione i confini dell'istituto in esame.

Così, preliminarmente, la Corte ha precisato che i poteri previsti nell'art. 120 della Costituzione, i quali comportano «la sostituzione di organi di un ente a quelli di un altro, ordinariamente competente, nel compimento di atti, ovvero la nomina da parte dei primi 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 e nei principi costituzionali che tale autonomia prevedono e disciplinano»³⁹⁴.

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»³⁹⁵. Anche perché, se così non fosse, si avrebbe «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»³⁹⁶.

Proprio per le ragioni succitate, l'art. 120, c. 2, della Costituzione, «non può essere inteso nel senso che esaurisca, concentrandole 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»³⁹⁷.

Ebbene, il carattere *straordinario* e *aggiuntivo* degli interventi previsti nell'art. 120, c. 2, Cost., risulta «sia dal fatto che esso allude a emergenze istituzionali di particolare

³⁹⁴ Così Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

³⁹⁵ *Ivi*, Punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

³⁹⁶ *Ibidem*.

³⁹⁷ *Ibidem*.

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 art. 130 della Costituzione»³⁹⁸.

Ed è esattamente per la ragione richiamata – evidenziava nell'occasione la Corte – che 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'art. 120, secondo comma, è bensì 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»³⁹⁹.

La disposizione summenzionata, dunque, non preclude, in via di principio, «la possibilità che la legge regionale, intervenendo in materie di proprio competenza, e nel disciplinare, ai sensi dell'articolo 117, terzo e quarto comma, e dell'art. 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 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»⁴⁰⁰.

Epperò – precisava ulteriormente la Corte – costituendo siffatti interventi sostitutivi «un'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 da quelli elaborati nella [...] giurisprudenza di questa Corte in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni»⁴⁰¹.

Sono quattro, in particolare, le condizioni che devono essere necessariamente osservate.

Anzitutto, «le ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi debbono essere previste e disciplinate dalla legge, che deve definirne i presupposti sostanziali e procedurali»⁴⁰². In secondo luogo, «la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di

³⁹⁸ Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

³⁹⁹ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 3.3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰¹ *Ibidem*.

⁴⁰² *Ibidem*.

atti o di attività prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*), la cui obbligatorietà sia il riflesso di interessi unitari alla cui salvaguardia provvede l'interesse sostitutivo: e ciò affinché essa non contraddica l'attribuzione della funzione amministrativa all'ente locale sostituito»⁴⁰³. Ancora, il potere sostitutivo deve essere «esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una decisione di questo: ciò che è necessario stante l'attitudine dell'intervento ad incidere sull'autonomia, costituzionalmente rilevante, dell'ente sostituito»⁴⁰⁴. Infine, la legge deve «apprestare congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione, non a caso espressamente richiamato anche dall'art. 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»⁴⁰⁵.

Delineata la cornice dell'istituto, la Corte si è soffermata a saggiare la legittimità costituzionale dell'art. 91 della l. r. Veneto portata alla sua attenzione. La disposizione richiamata – argomentava la Corte – «prevede l'intervento sostitutivo della Regione nel caso in cui un Comune ometta di provvedere, entro il termine fissato dalla stessa legge, ad adeguare lo strumento urbanistico a quanto previsto dalla legge medesima e dalla programmazione regionale e provinciale in tema di complessi ricettivi all'aperto e di insediamenti turistico-ricettivi». Si tratta, dunque, – osservava altresì la Corte – di un'ipotesi di sostituzione, «prevista dalla legge, ai fini del compimento di un'attività espressamente considerata obbligatoria, e vincolata, in parte, nello stesso contenuto, per una finalità rispondente all'interesse unitario espresso dalle norme e dai programmi regionali e provinciali»⁴⁰⁶.

Tuttavia – concludeva il Giudice delle leggi – la disposizione in esame «non specifica quale organo della Regione sia competente a nominare il commissario ad acta, né precisa il relativo *iter* procedimentale. Sotto questo profilo si tratta di una norma incompleta, che in tanto risulterà applicabile in quanto sia integrata da altre norme, anche di carattere generale, da cui si possano ricavare le specificazioni e le precisazioni predette, conformemente ai principi sopra enunciati. Ferma tale esigenza di integra-

⁴⁰³ *Ibidem*.

⁴⁰⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰⁵ *Ibidem*.

⁴⁰⁶ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 43 del 2004, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

zione come condizione della sua applicabilità, la rilevata incompletezza non è tale da inficiare la legittimità costituzionale della norma medesima»⁴⁰⁷.

Seguendo il ragionamento della Corte, dunque, è possibile argomentare che il potere sostitutivo disciplinato dall'art. 120 Cost. rappresenta solo una delle forme di sostituzione possibili. Ad ogni modo, quale che sia la sua configurazione, ciò che risulta dirimente ai fini della legittimità degli interventi sostitutivi è il rispetto delle condizioni previste dal Giudice delle leggi nella sentenza in esame.

A queste ultime, peraltro, deve aggiungersene un'altra. Ci riferiamo, nello specifico, al fatto che l'omissione alla quale si intende sopperire con l'intervento sostitutivo debba essere definita come fatto giuridicamente qualificato, e non sia una semplice inattività da altri considerata inopportuna⁴⁰⁸.

Affermata l'ammissibilità di ulteriori forme di sostituzione, la Corte, nelle pronunce successive, ha delimitato meglio l'ambito di azione dei poteri sostitutivi, precisando, soprattutto, che cosa debba intendersi con il concetto di "inadempienza" e "inerzia". Quanto al primo, nella sentenza n. 227 del 2004, il Giudice delle leggi ha osservato che deve essere inteso «come avente a riguardo alla violazione di quelle norme che, nel prescrivere il compimento di determinati atti o attività (all'uopo ponendo, se del caso, termini per l'adempimento), si pongano a tutela di quegli interessi unitari alla cui salvaguardia l'intervento sostitutivo è chiamato»⁴⁰⁹.

Quanto invece al secondo, «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, con il che il potere sostitutivo risulta attivabile, non per qualsiasi fattispecie liberamente apprezzabile dalla Provincia, bensì soltanto allorché l'inerzia si riverberi – a seguito di inattività o di violazione di 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»⁴¹⁰.

Per quanto riguarda poi le garanzie, sostanziali e procedurali, connesse all'esercizio dei poteri sostitutivi, è senza dubbio rilevante la sentenza n. 179 del 2012, nella quale la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 49, c. 3, lett. b), del d.l. n. 78 del 2010, nella parte in cui prevedeva che, in caso di dissenso espresso in sede di conferenza dei servizi da una Regione o da una Provincia autonoma, in una delle materie di propria competenza, ove non fosse stata raggiunta, entro il breve termine di trenta giorni, l'intesa, il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto deliberare in esercizio del

⁴⁰⁷ *Ibidem*.

⁴⁰⁸ Si v. Corte costituzionale, n. 313 del 2003, Punto 9 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰⁹ V. Corte costituzionale, n. 227 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴¹⁰ *Ivi*, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

proprio potere sostitutivo con la partecipazione dei Presidenti delle Regioni o delle Province autonome interessate, senza tuttavia che fossero previste ulteriori procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze⁴¹¹.

La declaratoria di incostituzionalità, dunque, deriva dal fatto che l'art. 120 Cost. «non può essere applicato ad ipotesi [...] nelle quali l'ordinamento costituzionale impone il conseguimento di una necessaria intesa fra organi statali e organi regionali». Intese, queste ultime, che «costituiscono condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della disciplina legislativa statale, [...] 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 specifici casi, pertanto, concludeva nell'occasione la Corte, «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»⁴¹².

Concetto ribadito, più di recente, nella sentenza n. 62 del 2013, nella quale il Giudice costituzionale ha avuto modo di precisare che «nei casi in cui vi sia uno spostamento di competenze amministrative a seguito di attrazione in sussidiarietà, questa Corte ha escluso che possa essere previsto un potere sostitutivo, dovendosi ritenere che la leale collaborazione, necessaria in tale evenienza, non possa essere sostituita puramente e semplicemente da un atto unilaterale dello Stato»⁴¹³.

Sempre a garanzia dell'ente sostituito, la Corte, nell'ordinanza n. 53 del 2003, ha puntualizzato che, ad ogni modo, «dopo l'avvio del procedimento di sostituzione, ma prima che lo Stato abbia posto in essere alcuna significativa attività strumentale alla realizzazione del piano, nulla impedisce alla Regione di esercitare le competenze sue proprie, così come nulla le impedirebbe, una volta che il piano fosse adottato in via sostitutiva, di modificarlo in tutto o in parte»⁴¹⁴.

Il controllo circa il rispetto delle garanzie, procedurali e sostanziali, è stato particolarmente penetrante in occasione della sentenza n. 69 del 2004, nella quale la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4, c. 3, della legge regionale Puglia n. 2 del 2003⁴¹⁵. Ad avviso dell'Avvocatura ricorrente, la disposizione impugnata, nel prevedere in via del tutto generica che la Regione potesse adottare “determinazioni sostitutive” in caso di inattività dei Comuni, doveva ritenersi in con-

⁴¹¹ Si v. Corte costituzionale, n. 179 del 2012, Punto 5.2.1 del *Considerato in diritto*.

⁴¹² Così Corte costituzionale, n. 383 del 2005, Punto 30 del *Considerato in diritto*.

⁴¹³ Si v., in questi termini, Corte costituzionale, n. 62 del 2013, Punto 1.3 del *Considerato in diritto*.

⁴¹⁴ V. Corte costituzionale, ordinanza n. 53 del 2003.

⁴¹⁵ La legge regionale Puglia 31 gennaio 2003, n. 2, reca «*Disciplina degli interventi di sviluppo economico, attività produttive, aree industriali e aree ecologicamente attrezzate*».

trasto con gli artt. 114, 117, c. 2, lett. p), e 120 Cost., dai quali sarebbe desumibile che la legge cui tale ultima disposizione costituzionale fa riferimento per la disciplina dei poteri sostitutivi sarebbe esclusivamente la legge statale.

La Corte, da parte sua, dopo aver ribadito che l'art. 120, c. 2, Cost., «lascia 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 territoriali»⁴¹⁶, ha precisato che poiché tali interventi «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 [...] in relazione ai poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle Regioni»⁴¹⁷. Si trattava, in altri termini, di verificare la rispondenza ai requisiti «che devono caratterizzare le ipotesi di potere sostitutivo perché queste ultime siano conformi ai dettami della Costituzione»⁴¹⁸.

Orbene, nel caso dell'art. 4, c. 3, della legge regionale Puglia n. 2 del 2003, concludeva il Giudice delle leggi, mancano le prescrizioni necessarie «perché possa essere legittimamente raffigurato un potere sostitutivo regionale in relazione ad un'attività attribuita ad enti locali: non viene determinata in alcun modo la tipologia delle sostituzioni affidate alla Regione; non si individua l'organo regionale competente; non si disciplina la procedura di esercizio di tali poteri, né si prevede alcun meccanismo di collaborazione con l'ente inadempiente»⁴¹⁹. Così argomentando, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, c. 3, della legge regionale Puglia n. 2 del 2003.

Più di recente, con la sentenza n. 171 del 2015, il Giudice delle leggi è stato chiamato a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della lett. b), c. 1, dell'art. 30-ter del d.l. n. 91 del 2014, convertito con modificazioni, dalla l. n. 116 del 2014, nella parte in cui prevedeva che il Comitato interministeriale nominasse «un commissario ad acta per l'esecuzione degli accordi per la riconversione industriale del settore bieticolo-saccarifero sottoscritti con il coordinamento del medesimo Comitato interministeriale e in ottemperanza alle direttive da quest'ultimo adottate, nei casi in cui siano decorsi infruttuosamente i termini di legge previsti per la conclusione di tali procedimenti»⁴²⁰.

⁴¹⁶ V. Corte costituzionale, n. 69 del 2004, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ V. Corte costituzionale, n. 69 del 2004, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

⁴¹⁹ *Ibidem*.

⁴²⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 171 del 2015, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

Ad avviso della ricorrente, la disposizione succitata doveva ritenersi in contrasto con il combinato disposto dell'art. 120, c. 2, Cost. e dell'art. 8 della l. n. 131 del 2003, nonché con i principi di sussidiarietà e leale collaborazione, dacché «non assegna un congruo termine, né prevede il coinvolgimento della Regione interessata nell'esercizio di tale potere sostitutivo»⁴²¹.

Ebbene, secondo la Corte, la questione prospettata è da ritenersi fondata.

È vero – argomentava la Corte – che «la nuova formulazione del potere sostitutivo supera alcuni aspetti problematici della precedente disciplina, precisando, in particolare, i presupposti per il suo esercizio e circoscrivendo l'ampiezza dei compiti attribuiti al Comitato interministeriale», tuttavia, è altrettanto vero, che, «nonostante la maggiore accuratezza con cui il legislatore ha indicato i presupposti e limiti del potere sostitutivo, persistono nell'impugnato art. 30-ter, comma 1, lettera b), [...] profili di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 120, secondo comma, della Costituzione»⁴²².

Difatti, proseguiva nell'occasione la Corte, il potere sostitutivo disciplinato dalla disposizione impugnata «non è idoneo, nella sua attuale configurazione, a soddisfare appieno il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dall'art. 120, secondo comma, Cost.». Determinante, in questi termini, è il fatto che la disposizione in parola non garantisca «che le Regioni e gli enti locali direttamente interessati dall'esercizio del potere sostitutivo siano specificamente e individualmente coinvolti in modo da poter far valere le proprie ragioni. Non è sufficiente, infatti che il potere sostitutivo sia affidato a un Comitato interministeriale composto anche da tre presidenti di Regione designati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano»⁴²³.

La presenza nel Comitato interministeriale di alcuni esponenti regionali – concludeva la Corte – non assicura «la partecipazione delle Regioni e degli enti locali direttamente interessati alle delibere che li riguardano. La legge impugnata è formulata in modo tale da prevedere sì una componente regionale nel Comitato interministeriale preposto all'esercizio dei poteri sostitutivi; tuttavia, non garantisce che tale componente coinvolga specificamente gli esponenti della Regione (o dell'ente locale) destinataria dei poteri sostitutivi»⁴²⁴.

La Corte, pertanto, ha ritenuto di dover dichiarare la illegittimità costituzionale della disposizione in esame, laddove non prevedeva la necessaria partecipazione al procedimento della Regione interessata.

⁴²¹ *Ivi*, Punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁴²² *Ivi*, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁴²³ *Si v.* Corte costituzionale, n. 171 del 2015, Punto 4.3 del *Considerato in diritto*.

⁴²⁴ *Ibidem*.

Analizzata nel dettaglio la formulazione dell'art. 120, c. 2, della Costituzione, e ricostruita la giurisprudenza costituzionale in materia, è ora possibile formulare alcune brevi considerazioni di carattere conclusivo. In primo luogo, ci pare condivisibile la tesi secondo cui il potere sostitutivo si pone quale «momento di incontro tra le istanze di autonomia e di unità nella nuova forma di pluralismo territoriale improntata al modello matriciale o reticolare»⁴²⁵. Tuttavia, affinché le succitate istanze si mantengano in un ragionevole equilibrio, è necessario abbandonare «la tralaticia idea di una relazione antinomica tra l'unità ed il pluralismo, ove la prima tenta di arginare il secondo». Diversamente, «la conciliazione della sostituzione, e con essa dell'unità, con il principio pluralistico è destinata al sicuro naufragio»⁴²⁶. Solamente, dunque, «il ripensamento del rapporto unità/autonomia in termini simbiotici e complementari e l'incardinamento in esso della sostituzione paiono consentire la conciliazione di quest'ultima con le ragioni dell'autonomia»⁴²⁷.

Un ruolo decisivo in tal senso è svolto indubbiamente dalla leale collaborazione, la quale rappresenta «il canale in cui unità ed autonomia scorrono e si mescolano»⁴²⁸. È evidente come, in difetto di questa, il rischio è che il potere sostitutivo, anche per l'estrema ambiguità dell'art. 120, c. 2, Cost., si trasformi in uno strumento nelle mani del Governo, non tanto orientato alla indefettibile tutela delle istanze unitarie, quanto piuttosto al perseguimento del proprio indirizzo politico.

Per scongiurare tale rischio, occorre necessariamente adottare «un'interpretazione restrittiva di tutti i presupposti» previsti nella disposizione costituzionale succitata. Solo così – come è stato acutamente osservato – è possibile impedire «la trasfigurazione della disciplina costituzionale della sostituzione amministrativa in un meccanismo generale di riallocazione politica delle competenze legislative»⁴²⁹.

⁴²⁵ In questi termini v. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 325.

⁴²⁶ *Ibidem*, 327. Secondo l'Autrice, ove «l'unità appaia ancora la negazione del pluralismo ed il secondo la distruzione della prima, ove l'unità la si consideri un dato presupposto da cui partire e non un obiettivo da raggiungere e la molteplicità una condizione negativa e patologica da eliminare in nome di una antistorica *reductio ad unum*, la funzione sostitutiva davvero diviene il fantasma di un vecchio ordinamento mai travolto. La battaglia per la sua sopravvivenza, in nome delle pur ineludibili esigenze di unitarietà dell'ordinamento rappresenterebbe allora una battaglia di retroguardia».

⁴²⁷ Si v. L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, cit., 327.

⁴²⁸ *Ibidem*, 332.

⁴²⁹ *Ibidem*, 285.

PARTE SECONDA

PROFILI COMPARATI, RECENTI TENDENZE E PROSPETTIVE FUTURE DELL'INTERESSE NAZIONALE

CAPITOLO III

L'IMPATTO DELLA “SEWEL CONVENTION” SULLA DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA WESTMINSTER E HOLYROOD*

Sommario: 1. La *Sewel convention* come strumento di bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche nel rapporto tra Londra ed Edimburgo. – 2. Una *devolution* asimmetrica. – 3. La distribuzione delle competenze legislative nello *Scotland Act* 1998: una rigidità apparente. – 4. La *Sewel convention*. – 5. Le critiche alla *Sewel convention* e la conseguente riforma dei regolamenti parlamentari scozzesi. – 6. L'ascesa del partito nazionalista e il percorso di avvicinamento al *referendum* sulla indipendenza scozzese. – 7. Il *referendum* del 18 settembre 2014 e il suo seguito: la *Smith Commission*. 8. La stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e la codificazione della *Sewel convention* nello *Scotland Act* 2016. – 9. Alcuni casi di dubbia applicazione della *Sewel convention*: a) La «*Brexit*». – 9.1. *Segue*: b) *The Human Rights Act* 1998.

1. La Sewel convention come strumento di bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche nel rapporto tra Londra ed Edimburgo.

A partire dal 1998, anno di emanazione dello *Scotland Act*, del *Northern Ireland Act* e del *Government of Wales*, la Gran Bretagna può dirsi, a tutti gli effetti, uno Stato decentralizzato⁴³⁰. Ebbene, la scelta di ricondurre il Regno Unito a una specifica forma di Stato non rappresenta un mero esercizio classificatorio, ma riveste particolare rilievo

* Nel presente capitolo saranno illustrati i risultati della ricerca svolta presso la *School of Law* dell'*University of Glasgow*. Al riguardo, sia consentito ringraziare i Professori J. FINLAY, T. MULLEN, M. GOLDONI e, più in generale, tutto lo *staff* della *School of Law*, senza il cui contributo la stesura di questo capitolo non sarebbe stata possibile. Un ringraziamento particolare va, altresì, alla Prof.ssa I. RUGGIU dell'Università di Cagliari, per la sua preziosa collaborazione e per la costante disponibilità mostrata.

⁴³⁰ Con riferimento a tale aspetto si v. A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2013, 147, il quale ha osservato che il sistema costituzionale del Regno Unito «mostra – anche se essi possono risultare ben celati – i caratteri che sono propri di uno Stato unitario composito che è formato dall'aggregazione ma non necessariamente dall'integrazione di aree substatali che sono chiaramente distinguibili nei loro caratteri geopolitici».

per le numerose implicazioni di carattere sistematico che ne derivano⁴³¹. Ci riferiamo, segnatamente, a quella tendenza, pur non consolidata, a ritenere la *devolution* dei poteri un modello perfettamente fungibile rispetto al sistema federale o, al limite, una sottocategoria dello stesso. Al contrario, come è stato opportunamente osservato, «*devolution is not, of course, the same as federalism*»⁴³². E in effetti, sebbene non manchino elementi che «ricalcano tipici fattori della federalizzazione», la *devolution* rappresenta «un punto avanzato del decentramento territoriale, costituzionalmente più radicale della mera regionalizzazione, ma non al punto di implicare la revisione della struttura fondamentale dello Stato»⁴³³.

In questi termini, allora, «il devoluzionismo [...] si arresta sulla soglia della sovranità nazionale e non la oltrepassa, evitando categoricamente di minacciare l'integrità unitaria dello Stato o di dare forma a una sua organizzazione federativa»⁴³⁴.

I poteri devoluti, difatti, mantengono la caratteristica di «poteri derivati e le unità territoriali che si avvantaggiano del trasferimento di funzioni non si rivestono di quei peculiari caratteri della statualità che sono propri delle entità che compongono uno Stato federale»⁴³⁵. In definitiva, dunque, la *devolution* «riconfigura gli equilibri di potere dello Stato unitario», conservando tuttavia indenne «l'ortodossia che regola i rapporti di sovranità in tale struttura statale»⁴³⁶.

⁴³¹ Sul significato del termine *devolution* v. A. TORRE, voce *Devolution* (*dir. comp.*), in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. XV, 2007, 1, secondo cui quest'ultimo «esprime, in termini generali, il concetto del trasferimento di posizioni giuridiche o della successione in esse; con più diretta attinenza alle politiche di decentramento, è impiegato per definire quel vasto processo di riallocazione territoriale dei poteri costituzionali, un tempo oggetto di vivaci rivendicazioni a sfondo nazionalista, che verso la fine del XX secolo è stato concretizzato nel Regno Unito con una sequenza di importanti interventi legislativi che hanno trovato applicazione nelle aree substatali di Scozia, Galles e Irlanda del Nord ove si sono formati sistemi di autogoverno che offrono ampia materia all'osservazione comparata e nell'esteso territorio metropolitano londinese. La *devolution* britannica è un processo di grande decentramento paradigmatico di ogni altra riforma di genere devolutivo in atto in Europa, e pertanto la sua diretta conoscenza è essenziale per ogni indagine comparativa in argomento».

⁴³² Questa espressione è rinvenibile nel sito www.politicscymru.com.

⁴³³ In questi termini v. A. TORRE, voce *Devolution* (*dir. comp.*), cit., 4.

⁴³⁴ *Ibidem*.

⁴³⁵ *Ibidem*.

⁴³⁶ Secondo A. TORRE, voce *Devolution* (*dir. comp.*), cit., 4, le principali innovazioni che «la *devolution* ha innestato sul ceppo del sistema costituzionale britannico, possono essere così puntualizzate: 1) una struttura policentrica dell'organizzazione statale e, entro questa, una basilare condizione di asimmetria delle istituzioni devolute; 2) la nascita di inedite e decentrate espressioni della democrazia parlamentare e lo sviluppo di nuove forme partecipative; 3) la convivenza tra sistemi elettorali diversificati e la valorizzazione politica dei partiti regionali e delle sub-strutture dei grandi partiti nazionali; 4) la tendenziale diversificazione in chiave territoriale dello Statuto dei diritti fondamentali e dei regimi dei diritti sociali, economici e culturali; 5) la sottrazione di numerose scelte politiche all'esclusiva potestà dell'esecutivo centrale e il formarsi di nuove metodologie della contrattazione tra livelli di governo; 6) la creazione di nuove forme di raccordo, concertazione o formale codecisione tra istituzioni centrali e istituzioni decentrate di governo; 7) la nascita e lo sviluppo di nuove forme di giurisdizione deputate pressoché esclusivamente a far fronte ai conflitti territoriali; 8) la trasformazione dell'apparato ministeriale centrale e la creazione di nuovi dicasteri preposti alla gestione politica dei rapporti con le istituzioni

Ebbene, la succitata ortodossia – nel caso in esame – altro non è che la più compiuta manifestazione di quel principio della sovranità parlamentare, in forza del quale Westminster conserva il potere di legiferare per Scozia, Galles e Irlanda del Nord, senza che la sua supremazia possa essere in alcun modo scalfita⁴³⁷. Benché la distribuzione delle competenze risulti organizzata secondo un criterio tipicamente federale, dunque, il Parlamento scozzese non potrà mai considerarsi pariordinato a quello britannico, dovendosi ritenere, al contrario, ad esso costituzionalmente subordinato⁴³⁸. Subalternità che, a ben osservare, è ulteriormente suffragata dal fatto che la *devolution* si mantiene nella totale disponibilità di Westminster, che, almeno sul piano teorico, potrebbe decidere in qualsiasi momento di revocare tutte le attribuzioni precedentemente conferite⁴³⁹.

Eppure, anche la pervasività di un principio siffatto, che rende il modello di ripartizione delle competenze tra Londra ed Edimburgo all'apparenza così rigido, trova un suo limite naturale in alcuni istituti in grado, in qualche modo, di stemperarne la portata. È il caso, ad esempio, della cosiddetta *Sewel convention*, istituto di natura con-

ni devolute; 9) l'elaborazione di nuove forme di interlocuzione delle ragioni interne allo Stato con gli organismi dell'Europa comunitaria, e l'avvio di nuovi meccanismi di cooperazione transfrontaliera; 10) la introduzione di forme organizzative e di distribuzione del potere che sono tipiche della federalizzazione; 11) il delinearsi di organici subsistemi costituzionali alternativi al classico assetto della costituzione nazionale, e di inerenti dottrine costituzionalistiche; il tutto senza tuttavia che sia demolita la struttura unitaria dello Stato, che si determini il suo trapasso verso una struttura esplicitamente federativa, che si neghi la supremazia delle istituzioni centrali di governo e che si ponga in discussione la coerenza giuridica della cittadinanza nazionale, anche se, e in ciò si riscontra uno degli elementi più problematici del caso britannico e di analoghe tendenze italiane, forme accentuate o fuori controllo di *devolution* nel settore possono di fatto incidere sugli *standards* di vita, e pertanto sullo *status* sociale, di cittadini residenti in aree diverse e pertanto alterare il regime giuridico fondamentale dell'appartenenza alla comunità nazionale».

⁴³⁷ La dottrina sulla sovranità parlamentare di Westminster è smisurata. Si vedano, *ex multis*, A.V. DICEY, *Introduction to the study of the law of the constitution*, Indianapolis, 1982; J. GOLDSWORTHY, *Parliamentary sovereignty. Contemporary debates*, Cambridge, 2010; M. GORDON, *Parliamentary sovereignty in the UK constitution. Process, politics and democracy*, Hart, 2015; N.W. BARBER, *The afterlife of Parliamentary sovereignty*, in *International Journal of Constitutional Law*, n. 1, 2011, vol. 9, 144 ss.; M. KEATING, *The United Kingdom as a post-sovereign polity*, in *Devolution and British Politics*, M. O'NEILL (a cura di), Pearson, 2004, 319 ss.; D. SHARP, *Parliamentary sovereignty: a Scottish perspective*, in *Cambridge Student Law Review*, 6, 2010, 135 ss.; K.A. ARMSTRONG, *Contesting government, producing devolution: the repeal of section 28 in Scotland*, in *Legal studies*, vol. 23, 2, 2003, 208 ss.

⁴³⁸ In questi termini si v. V. BOGDANOR, *Devolution: decentralisation or disintegration?*, in *The Political Quarterly Publishing*, 1999, 185.

⁴³⁹ Sul punto v. I. RUGGIU, "Devolution" scozzese quattro anni dopo: «the bones... and the flesh», in *Le Regioni*, n. 5, 2003, 743 ss. Si v. anche T. GROPPI, *Conflitti devolutivi: nuovi percorsi per il judicial review of legislation*, in *La Costituzione britannica*, A. TORRE (a cura di), 2003, Giappichelli, 2005, 454, secondo cui la *devolution* «si configura non come una vera e propria ripartizione di competenze tra livelli di governo diversi, bensì come, appunto, una *devoluzione* compiuta dal centro di competenze proprie, che sono momentaneamente assegnate agli organi dell'entità locale *devoluta*, ma possono in ogni momento essere riattribuite al centro, sia attraverso una modificazione espressa del riparto delineato nello *Scotland Act*, sia attraverso il semplice esercizio da parte del Parlamento e del Governo britannici, che non abbisogna di specifiche giustificazioni».

venzionale in virtù del quale a Westminster non è consentito legiferare nelle materie devolute se non dietro esplicito assenso da parte del Parlamento scozzese.

Nel presente capitolo, dunque, cercheremo di mostrare come, anche il sistema di distribuzione delle competenze tra Westminster e *Holyrood*, contempi degli strumenti, quali appunto la succitata *Sevel convention*, volti a bilanciare istanze unificanti e istanze autonomistiche dimodoché le prime non possano definitivamente prevalere sulle seconde.

Al fine di dimostrare quanto affermato, ricostruiremo in primo luogo il quadro generale della *devolution* scozzese (§ 2; 3). Esamineremo, successivamente, l'istituto della *Sevel convention* e le critiche rivolte al suo concreto atteggiarsi nei primi anni dalla sua introduzione (§ 4; 5). Approfondiremo, poi, il percorso di avvicinamento al *referendum* del 18 settembre 2014 e le conseguenze da esso scaturite (§ 6; 7). Focalizzeremo altresì l'attenzione sulla stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e sulla positivizzazione della *Sevel convention*, scelte contemplate nello *Scotland Act* 2016 (§ 8).

Sarà l'occasione, da ultimo, per riflettere intorno ad alcuni tra i più recenti casi di dubbia applicazione della *Sevel convention* nei rapporti tra Westminster e *Holyrood* (§ 9).

2. Una *devolution* asimmetrica.

Come è noto, il percorso che ha portato alla *devolution* scozzese è stato caratterizzato da alcune peculiarità che lo differenziano intimamente rispetto alle esperienze del Galles e dell'Irlanda del Nord. Basti pensare, in questi termini, al fatto che alla nascita del Parlamento di Westminster, avvenuta nel 1707 con l'unificazione tra il Regno di Scozia e quello d'Inghilterra⁴⁴⁰, non sia mai corrisposto, da parte degli scozzesi, l'affiorare di un effettivo sentimento identitario britannico. A ulteriore riprova di ciò, sia sufficiente altresì ricordare come la Scozia, sebbene sotto la stessa Corona, non abbia mai rinunciato integralmente alla sua identità, tantoché ha mantenuto, nel corso degli anni, sia un autonomo sistema giudiziario, sia una propria confessione religiosa – quella presbiteriana – totalmente autonoma rispetto alla Chiesa anglicana inglese.

È in un contesto siffatto che, nel marzo del 1979, i cittadini scozzesi sono stati chiamati ad esprimersi sulla trasformazione del proprio Paese in uno Stato devolu-

⁴⁴⁰ Fu infatti dalla fusione delle due Assemblée legislative, fino a quel momento autonome, che nacque il Parlamento britannico. In tema si v. B.P. LEVACK, *The formation of the British State: England, Scotland, and the Union, 1603-1707*, The Clarendon Press, Oxford University Press, 1987.

to⁴⁴¹. L'esito del *referendum* sull'entrata in vigore dello *Scotland Act* 1978, vide i favorevoli (52%) prevalere sui contrari (48%). Tuttavia, alle urne si presentò solamente il 33% degli aventi diritto al voto, percentuale non sufficiente affinché si conseguisse il *quorum* di validità, fissato, in quell'occasione, al 40%⁴⁴². Malgrado l'assenso da parte dei cittadini, dunque, il mancato raggiungimento del *quorum* impedì l'entrata in vigore dell'atto richiamato e la conseguente trasformazione della Scozia in uno Stato devoluto.

La sconfitta referendaria sancì, quindi, la caduta del Governo laburista, a cui seguì l'avvento del conservatorismo *thatcheriano*, il quale, come è noto, si caratterizzava per una profonda avversione rispetto a qualsivoglia ipotesi di *devolution* dei poteri. Ciò, soprattutto, in nome «del ripristino del senso unitario dello Stato e della difesa della sua tradizionale coesione politico-costituzionale»⁴⁴³.

Ma si trattava, a ben osservare, del preludio di quanto sarebbe effettivamente accaduto a distanza di circa vent'anni. L'11 settembre 1997, difatti, i cittadini scozzesi furono nuovamente chiamati alle urne per pronunciarsi in merito a due differenti quesiti referendari: questa volta, tuttavia, senza che la validità del *referendum* fosse ancorata al raggiungimento di un particolare *quorum*.

Il primo quesito concerneva l'opportunità dell'istituzione di un Parlamento scozzese, mentre, il secondo, riguardava l'attribuzione allo stesso di un limitato potere di imposizione fiscale⁴⁴⁴. Entrambi i quesiti ottennero l'avallo degli elettori, il primo con il 74,3% dei voti favorevoli, il secondo con il 63,5%.

Lo *Scotland Act* 1998 ricevette, poi, l'assenso reale il 19 novembre e, a partire dal mese di luglio dell'anno successivo, il Parlamento di Edimburgo iniziò ad esercitare pienamente le sue funzioni⁴⁴⁵. Si portò così a compimento uno dei principali punti del programma di governo del laburista Tony Blair, il quale, oltre alle politiche di de-

⁴⁴¹ Relativamente al referendum sullo *Scotland Act* 1978, tenutosi il 1° marzo del 1979, si v. M. CAIELLI, *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1° marzo 1979*, in A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, 2012, 217 ss.

⁴⁴² Sul punto v. B. WINETROBE, *Enacting Scotland's "Written Constitution": The Scotland Act 1998*, in *Parliamentary history*, 2011, 86.

⁴⁴³ In questi termini v. A. TORRE, voce *Devolution (dir. comp.)*, cit., 2. Secondo I. RUGGIU, *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, 82, l'assenza di istituzioni politiche proprie capaci di dar voce alla diversità tra la Scozia e il resto del Regno Unito «si acuisce per toccare l'apice durante il governo di Margareth Thatcher che, aumentando il divario tra la Scozia laburista e l'Inghilterra conservatrice, sarà una delle cause innescenti il dibattito per la re-istituzione del Parlamento scozzese e per una svolta nel senso di uno Stato regionale, che permettesse alla Scozia di esprimere il proprio indirizzo politico».

⁴⁴⁴ Per una disamina del contesto in cui si tenne il referendum del 1997 si v. G. POGGESCHI, *La devolution in Scozia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 1998, 937 ss.

⁴⁴⁵ Sulle politiche portate avanti dal Parlamento scozzese nei primi 4 anni dalla *devolution* si v. J. MITCHELL, *Scotland: Expectations, Policy types and Devolution*, in *Has devolution made a difference? The state of the Nations 2004*, A. TRENCH (a cura di), 2004, 11 ss.

centramento in favore di Scozia, Galles e Irlanda del Nord, prevedeva la revisione del sistema elettorale in senso proporzionale, la riforma della legge sulla libertà d'espressione e, da ultimo, l'adozione di una Carta dei diritti per il Regno Unito⁴⁴⁶.

Come già anticipato in premessa, occorre precisare che il processo di trasferimento delle funzioni ai singoli Paesi devoluti è stato contrassegnato da una profonda eterogeneità, tantoché si è parlato, a ragione, di una *devolution* fortemente asimmetrica⁴⁴⁷.

E difatti, al sistema di autogoverno scozzese, «che è completo in tutti i suoi elementi costitutivi (un Parlamento, un esecutivo politicamente responsabile, un sistema giurisdizionale autonomo e un apparato di enti di governo locale con tradizioni amministrative proprie), si accostano altri quadri di *devolution* nei quali le assemblee rappresentative, pur esprimendo esecutivi titolari di consistenti poteri amministrativi, non dispongono di poteri di normazione primaria (Galles), o esercitano una serie limitata di essi (Irlanda del Nord), o, infine, realizzano forme di amministrazione del tutto *sui generis* fondate sull'elezione diretta del Sindaco (Greater London)»⁴⁴⁸.

Dal contesto delineato, caratterizzato da un marcato squilibrio, non sfugge neppure l'Inghilterra, l'unica a non avere – a tutt'oggi – una propria Assemblea rappresentativa territoriale e a non aver beneficiato, nel corso degli anni, di alcun tipo di attribuzione di poteri. Ebbene, l'assenza di *devolution* nei confronti di quest'ultima, ha determinato uno sbilanciamento della «mappa territoriale, presentandoci uno Stato in par-

⁴⁴⁶ Per un approfondimento sul piano di governo elaborato dai laburisti v. A. TORRE, «On *devolution*». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000, 260 ss., il quale ha evidenziato che il «complesso delle riforme costituzionali individuate da Blair quale parte integrante del suo programma per il primo quinquennio si sarebbe delineato sotto almeno tre profili principali: la modernizzazione del sistema parlamentare; la questione dei diritti fondamentali; e, appunto, la questione territoriale nelle sue grandi ripartizioni». V. anche P. LEYLAND, *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, F. CORVAJA (traduzione a cura di) n. 2, 2000, 344, secondo cui «il trionfo elettorale del Labour nel 1997 ha segnato una decisa rottura con i precedenti diciotto anni di governo conservatore ed ha fornito l'occasione per affrontare questi problemi con una nuova serie di proposte le quali erano già state preparate in anticipo».

⁴⁴⁷ Come è stato opportunamente sostenuto da P. LEYLAND, *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006, 12, «sebbene le riforme costituzionali realizzate sotto il governo laburista sin dalle elezioni del 1997 siano state assai ampie, i *devolution Acts* non sono stati adottati come parte di una più vasta strategia di trasformazione costituzionale. Piuttosto, il pacchetto di misure contenuto in ogni legge sulla *devolution* si è risolto in un modello distinto riferito ai particolari problemi delle singole entità territoriali. I progetti di *devolution* sono stati proposti secondo una modalità di tipo pragmatico. Essi hanno conferito poteri sufficienti a soddisfare le aspirazioni politiche locali, cercando, allo stesso tempo, di rispondere alla insoddisfazione delle istanze periferiche circa le tendenze centripete di Westminster». Secondo A. TORRE, voce *Devolution (dir. comp.)*, cit., 3, «la variabilità delle diverse forme di grande decentramento che possono essere fatte variamente rientrare nel *genus* devolutivo si orienta in senso verticale, ovvero attraverso le relazioni tra unità devolute e istituzioni centrali, e in senso orizzontale, ovvero attraverso la pluralità e diversità di formule devolutive che si possono realizzare nelle aree nelle quali si realizzano condizioni di autogoverno».

⁴⁴⁸ Così A. TORRE, voce *Devolution (dir. comp.)*, cit., 3.

te regionalizzato e quasi-federale, in parte unitario con un mero decentramento amministrativo»⁴⁴⁹.

Ma v'è di più. Esistono, difatti, due ulteriori questioni utili a mostrare come il processo di decentramento sia stato caratterizzato da un accentuato squilibrio territoriale. Ci riferiamo, in particolare, alla nota *West Lothian question* e al sistema di distribuzione delle risorse finanziarie ai Paesi devoluti, improntato sulla cosiddetta formula *Barnett*⁴⁵⁰.

La *West Lothian question* fu avanzata dal deputato laburista Tom Dalyell, eletto, per l'appunto, nel collegio inglese del *West Lothian*⁴⁵¹. In occasione della mancata approvazione dello *Scotland Act* 1978, il deputato lamentò «la fattuale condizione di sovra-dimensionamento del potere politico dei deputati eletti nei collegi scozzesi»⁴⁵², i quali, laddove la riforma fosse stata approvata, avrebbero avuto diritto di voto sia sulle questioni relative all'intero Regno Unito, sia, ed è questo il vero *punctum dolens*, su quelle riguardanti esclusivamente l'Inghilterra. Detto in altri termini, mentre i parlamentari eletti nei seggi inglesi non avrebbero goduto del diritto di voto sulle questioni scozzesi, essendo queste disciplinate a Edimburgo, i parlamentari eletti nei seggi scozzesi avrebbero potuto votare finanche sulle questioni inglesi, determinando così una macroscopica disparità di ruolo tra i singoli componenti della Camera dei Comuni.

Orbene, nonostante fosse stata dibattuta a più riprese, la questione si ripropose negli stessi termini in occasione dell'approvazione dello *Scotland Act* 1998, senza che si riuscisse, tuttavia, anche in quella circostanza, ad elaborare una soluzione che permettesse di risolvere definitivamente il problema. E oggi, a distanza di quasi vent'anni, la *West Lothian question* non ha ancora trovato una sua soluzione.

Eppure, le soluzioni prospettate negli anni sono state molteplici.

⁴⁴⁹ *Ibidem*.

⁴⁵⁰ Sulla *Barnett formula* v. D. BELL and A. CHRISTIE, *The Barnett Formula: Nobody's child?*, in *The State of the Nations 2001. The second year of Devolution in the United Kingdom*, A. TRENCH (a cura di), Imprint Academic, 2001, 135 ss.; A. MIDWINTER, *Territorial Resource Allocation in the UK: A Rejoinder on Needs Assessment*, in *Regional Studies*, Vol. 36.5, 2002, 563 ss.

⁴⁵¹ Sulla *West Lothian Question* si v. V. BOGDANOR, *The West Lothian Question*, in *Parliamentary Affairs*, v. 63, n. 1, 2010, 156 ss., secondo cui «the most important institutional expression of the inequality of rights, however, is that MPs from the non-English parts of the UK can vote on all English matters, while English MPs cannot vote on Scottish or Northern Irish domestic matters, or on Welsh secondary legislation»; ID, *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999, 227 ss. V., inoltre, A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, cit., 167, il quale ha ricondotto la *West Lothian Question* tra quegli «elementi di contraddizione» della *devolution* scozzese dai quali scaturiscono «cause di tensione istituzionale difficilmente eliminabili e gravide di conseguenze sull'unità del regno». Si v., infine, M. ELLIOTT, *Devolution, the West Lothian question, and the nature of constitutional reform in the United Kingdom*, in www.ukconstitutionallaw.org, 26 marzo 2013.

⁴⁵² Così A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, cit., 168.

Gli unionisti più radicali, ad esempio, con l'obiettivo di estirpare il problema alla radice, propugnano la soppressione totale della *devolution*, con il conseguente ritorno allo Stato centralizzato⁴⁵³. Gli ultranazionalisti, invece, sul versante opposto, sostengono che la soluzione risieda nell'istituzione di quattro Stati indipendenti, tra cui, appunto, l'Inghilterra.

In una posizione intermedia è ascrivibile, infine, la soluzione di coloro che patrocinano la creazione di un'Assemblea territoriale inglese, con poteri simili a quelli attribuiti al Parlamento di *Holyrood*.

Tuttavia, a ben osservare, la proposta che sembra raccogliere maggiori consensi, tanto in Inghilterra quanto in Scozia, è quella riassunta dallo slogan «*English votes on English laws*». Soluzione, quest'ultima, condivisa finanche dal partito nazionalista scozzese, il quale è sempre stato fermo nel ritenere che i propri parlamentari alla Camera dei Comuni debbano esprimere il loro voto solamente su quei provvedimenti che abbiano ricadute dirette o indirette sul territorio scozzese o, più in generale, sui Paesi devoluti.

Accogliere una soluzione siffatta vorrebbe dire, dunque, attribuire il diritto di voto sulle questioni inglesi ai soli parlamentari eletti, appunto, nei collegi inglesi.

In definitiva, la *West Lothian question* rappresenta una delle più manifeste criticità della *devolution* nel Regno Unito, la cui risoluzione risulta determinante per evitare che il suo perpetuarsi possa inficiare un processo di riforma che, iniziato nel 1998, prosegue tutt'oggi⁴⁵⁴.

La seconda questione richiamata concerne invece la cosiddetta *Barnett formula*, così definita in quanto elaborata dal Lord Barnett, *Chief Secretary* del Ministero del Tesoro. Applicata per la prima volta nell'esercizio finanziario 1979-'80, si trattava di un siste-

⁴⁵³ Con riferimento a tale proposta v. A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, cit., 172, secondo cui se applicata «produrrebbe conseguenze inenarrabili».

⁴⁵⁴ In realtà, anche di recente sono state elaborate possibili soluzioni al problema richiamato. Il riferimento è, segnatamente, al Report sul lavoro svolto dal *Cabinet Committee for devolved power*, presieduto da William Hague, che è stato presentato in Parlamento il 16 dicembre 2014. Al suo interno, sono riportate tre proposte suggerite dal partito conservatore e una dal partito liberal democratico. La prima proposta dei conservatori, quella più estrema, prevede il divieto di voto ai deputati eletti nelle circoscrizioni scozzesi e nord irlandesi in relazione ai *Bills* riconosciuti dallo *Speaker* quali «*English and Welsh Bills*». La seconda proposta, invece, attribuirebbe in via esclusiva ai deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi, o anche in quelle gallesi, il vaglio dei disegni di legge nella fase dell'esame in commissione e nel *report stage*, momenti chiave per l'approvazione di un *Bill*. Infine, l'ultima proposta dei conservatori limiterebbe al solo *Committee stage* il vaglio dei deputati eletti nelle circoscrizioni inglesi, mantenendo inalterate le procedure per le restanti fasi, salvo poi attribuire a un «*English Grand Committee*» il potere di veto sul testo da esprimere tra il *report stage* e la terza lettura. Quanto alla proposta elaborata dal partito liberal democratico, essa prefigura l'istituzione di un «*Grand Committee of English MPs*», al quale attribuire il potere di veto sulle leggi relative alla sola Inghilterra. Con riferimento alle proposte richiamate, si v. G. CARVALE, *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015, 12 ss.

ma di allocazione delle risorse tra centro e periferia che, prefigurato come provvisorio, si è invece mantenuto negli anni per arrivare addirittura fino ai giorni nostri.

È d'uopo precisare, preliminarmente, che la *devolution* dei poteri nel Regno Unito è finanziata, nella quasi sua totalità, dal centro. Difatti, è sulla base del bilancio annuale approvato a Westminster che si stabilisce il *quantum* di risorse economiche erogabile ai singoli Paesi devoluti. E tale calcolo, sulla base del quale vengono determinate le variazioni dei fondi di spesa, si fonda su tre specifici parametri:

a) l'entità dell'aumento di un determinato fondo assegnato al centro; b) la popolazione residente nel Paese devoluto in rapporto a quella inglese; c) la percentuale della competenza finanziata attribuita al Paese devoluto.

È necessario, tuttavia, precisare meglio. Si ammetta, in ipotesi, che dal centro venga stanziato un aumento di cento euro per un dato programma e che la Scozia abbia, in rapporto, il 20% della popolazione dell'Inghilterra. Ebbene, se l'esercizio della competenza associata a quel dato programma è interamente in capo alla Scozia, quest'ultima riceverà un trasferimento pari a venti euro. Se, invece, la stessa dispone del solo 50% della funzione, riceverà un ammontare pari al 50% della somma potenzialmente disponibile, vale a dire, in questo caso, dieci euro.

Tralasciando per ovvie ragioni gli aspetti più tecnici, è del tutto evidente come calcolare l'erogazione dei finanziamenti su parametri quali la spesa pubblica complessiva e quella *pro capite* significhi favorire i Paesi devoluti in cui il livello di spesa risulta storicamente più elevato.

Studi condotti nel 2013 mostrano, al riguardo, come *fatto cento* il livello di spesa *pro capite* nel Regno Unito, l'Inghilterra si attesti su un valore di 97, la Scozia di 116, il Galles di 110 e l'Irlanda del Nord di 124. Ne deriva, dunque, una profonda asimmetria nella distribuzione delle risorse, che vede contrapporsi, da un lato, Irlanda del Nord e Scozia e, dall'altro, Inghilterra e Galles. E sono stati proprio i due Paesi da ultimo richiamati a sollecitare, nel corso degli anni, una revisione dei meccanismi di allocazione delle risorse, che, a loro avviso, più che alla spesa pubblica andrebbero ancorati a parametri quali la distribuzione anagrafica della popolazione e il livello di povertà nei singoli Paesi devoluti.

In sintesi, dunque, è possibile argomentare che l'azione congiunta di fattori culturali, istituzionali ed economici ha determinato, e continua tutt'oggi a determinare, una *devolution* intimamente asimmetrica. Purtuttavia, siffatta disomogeneità non sembra incidere negativamente sulle condizioni della Scozia che, diversamente rispetto a Galles e Inghilterra, pare addirittura trarne giovamento.

3. La distribuzione delle competenze legislative nello Scotland Act 1998: una rigidità apparente.

Il Parlamento scozzese è un'Assemblea monocamerale composta di 129 membri, di cui 73 eletti con il medesimo sistema maggioritario utilizzato a Westminster, il *first past the post*, e 56 tramite il meccanismo proporzionale dell'*additional member system*⁴⁵⁵. Lo *Scotland Act 1998* attribuisce potestà legislativa al Parlamento di *Holyrood* mediante la tecnica del *retaining*. Detto in altri termini, nello *Scotland Act 1998* sono elencate tutte le materie riservate a Westminster, residuando pertanto alla Scozia tutte quelle competenze, calcolate per sottrazione, non espressamente riservate a Londra⁴⁵⁶.

Giova rammentare, al riguardo, che nello *Scotland Act 1978* era stato prefigurato un sistema di allocazione delle competenze inverso: infatti, alle Regioni devolute sarebbero spettate le funzioni specificamente enumerate, mentre a Westminster tutte quelle innominate⁴⁵⁷.

Analogamente al sistema italiano, quindi, la scelta è ricaduta sul criterio del riparto per materia. E – come facilmente ipotizzabile – l'adozione di quest'ultimo criterio ha determinato, sia per il legislatore scozzese che per quello britannico, una notevole difficoltà nel circoscrivere con precisione i confini delle singole etichette.

Ciò è accaduto nonostante lo *Scotland Act 1998* contenga degli elenchi molto più dettagliati rispetto al minimalismo che, come è noto, caratterizza la formulazione delle competenze nel nostro Testo costituzionale⁴⁵⁸. Per giunta, a differenza del modello italiano, in cui i parametri interpretativi per la definizione delle singole materie sono stati sovente elaborati dal Giudice delle leggi, nel sistema scozzese è lo stesso *Scotland Act 1998* a statuire, nell'art. 29, c. 3, che «la questione se una disposizione contenuta in una legge del Parlamento scozzese concerna una materia riservata è definita, [...], in riferimento allo scopo della disposizione, avuto riguardo ai suoi effetti in ogni cir-

⁴⁵⁵ Sul sistema elettorale e, più in generale, sulla composizione del Parlamento scozzese si v. C. ASHTON – V. FINCH, *Constitutional law in Scotland*, Edimburgo, Greens concise scots law, 2000, 193 ss. V., inoltre, N. BURROWS, *Devolution*, London, Sweet e Maxwell, 2000, 30 ss.

⁴⁵⁶ Per un'analisi approfondita dello *Scotland Act 1998* si v. PAGE – REID – ROS, *A Guide to the Scotland Act 1998*, Butterworths, 1 ss.

⁴⁵⁷ Sull'art. 28 dello *Scotland Bill 1998* si v. W. HOLLIGAN, *Aspects of the legislative power of the Scottish Parliament*, in *Scots Law Times*, 1998, 1 ss.

⁴⁵⁸ Secondo M. KEATING – L. STEVENSON – P. CAIRNEY – K. TAYLOR, *Does devolution make a difference? Legislative output and policy divergence in Scotland*, in *The Journal of Legislative Studies*, 5 agosto 2006, «the Scotland Act, 1998, provides for a reasonably clear division of powers between Westminster and the Scottish Parliament by listing only the powers reserved to the centre and leaving everything else in the devolved sphere. [...] There are, however, some overlaps and interlinked areas, particularly in economic development policy, at the interface between the social security system (reserved) and other forms of social intervention, including housing, training and social work, and in criminal justice». Si v. anche P. CAIRNEY – M. KEATING, *Seven motions in the Scottish Parliament*, in *Scottish Affairs*, n. 47, 2004, 134.

costanza»⁴⁵⁹. Pertanto, nel sistema costituzionale scozzese, il rischio di sovrapposizione tra materie risulta decisamente inferiore rispetto al caso italiano, malgrado i numerosi interventi “di sistema” operati dal nostro Giudice costituzionale.

Anche la potestà legislativa scozzese, tuttavia, incontra una molteplicità di limiti al suo esercizio. In primo luogo, una legge approvata a *Holyrood* non può dirsi valida se una disposizione in essa contenuta esuli dalla competenza devoluta⁴⁶⁰. E ciò accade sia quando essa riguardi la legislazione di un altro territorio, ovvero conferisca o intacchi funzioni espletabili altrove che in Scozia⁴⁶¹; sia, evidentemente, quando concerna materie riservate alla potestà legislativa attribuita a Westminster⁴⁶².

Il medesimo vizio di incompetenza investe, altresì, i casi in cui il Parlamento scozzese approvi una legge in violazione delle restrizioni previste nella sez. 4 dello *Scotland Act*⁴⁶³; oppure, ancora, quando la stessa sia incompatibile con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo o con il diritto comunitario⁴⁶⁴; infine, quando una legge sia volta a rimuovere il *Lord Advocate* dalla sua posizione di vertice del sistema criminale in Scozia⁴⁶⁵.

Ma, a ben osservare, il limite più pregnante per la potestà legislativa scozzese è rappresentato dal titolo d'intervento riconosciuto a Westminster, che, allorquando lo ritenga opportuno, può disciplinare le materie devolute alla Scozia. E la presenza di tale limite non è mai stata in discussione fin dal momento in cui il partito laburista ha deciso di procedere a un riassetto in chiave decentrata del Regno Unito.

Difatti, già nel *White Paper Scotland's Parliament* si stabiliva che il Parlamento britannico avrebbe potuto legiferare nelle materie devolute e che, pertanto, la *devolution* non avrebbe in alcun modo intaccato il suo potere sovrano⁴⁶⁶. Siffatto principio venne

⁴⁵⁹ L'art. 28.1 dello *Scotland Act* 1998 dispone che «fatto salvo quanto previsto dall'articolo 29, il Parlamento può approvare leggi che sono riconosciute come *Acts* del Parlamento scozzese». Si prevede, inoltre, al c. 2, che «le proposte di legge del Parlamento scozzese sono riconosciute come *Bills*; un progetto di legge diviene legge del Parlamento in seguito alla sua approvazione da parte del Parlamento e alla concessione dell'assenso reale». Infine, al c. 5 si statuisce che «la validità di una legge del Parlamento scozzese non viene meno a causa di una eventuale invalidità delle delibere parlamentari che hanno condotto alla sua promulgazione».

⁴⁶⁰ Art. 29.1 dello *Scotland Act* 1998.

⁴⁶¹ Si v. l'art. 29.2, lett. *a*), dello *Scotland Act* 1998.

⁴⁶² Così l'art. 29.2, lett. *b*), dello *Scotland Act* 1998.

⁴⁶³ V. l'art. 29.2, lett. *c*), dello *Scotland Act* 1998.

⁴⁶⁴ V. l'art. 29.2, lett. *d*), dello *Scotland Act* 1998.

⁴⁶⁵ Così l'art. 29.2, lett. *e*), dello *Scotland Act* 1998. In aggiunta ai limiti richiamati si prevede, infine, nell'art. 29.4, lett. *b*), che una disposizione che «non riguardi materie riservate, ma che tuttavia apporti modifiche alle norme di diritto privato o penale scozzese, nella misura in cui è applicabile a materie riservate, dovrà essere trattata come relativa a materie riservate a meno che lo scopo della disposizione non sia di far in modo che le norme di diritto in questione siano costantemente applicabili a materie riservate e ad altre».

⁴⁶⁶ Nel paragrafo 4.2 del *White Paper Scotland's Parliament* si legge che «The UK Parliament is, and will remain sovereign in all matters [...] Westminster will be choosing to exercise that sovereignty by

successivamente codificato nell'art. 28.7 dello *Scotland Act* 1998, nel quale si stabilisce che la *devolution* non incide sul potere di Londra di approvare leggi per la Scozia⁴⁶⁷.

Si tratta, a ben riflettere, della manifestazione più tangibile del principio della sovranità di Westminster che, come è noto, nel sistema costituzionale britannico è titolare «del diritto di fare e di disfare qualsiasi atto di legge»⁴⁶⁸. O, per dirla con De Lolme, «presso i giuristi inglesi è tenuto come principio fondamentale che il parlamento possa fare tutto, tranne che trasformare una donna in uomo e un uomo in una donna»⁴⁶⁹.

Nel sistema costituzionale britannico, dunque, a rivestire una posizione di preminenza non è una costituzione scritta ma il Parlamento di Westminster. E dalla teorizzazione *diceyana* scaturiscono tre importanti corollari: in primo luogo, il fatto che il Parlamento non possa in alcun modo vincolare con le proprie scelte i suoi successori; in secondo luogo, la circostanza per cui nessuna legge approvata a Westminster possa essere dichiarata invalida; da ultimo, il fatto che non sussista alcuna differenza nella procedura di approvazione delle leggi, sia che si tratti di leggi con valore ordinario, sia che si tratti di leggi che abbiano una particolare rilievo costituzionale.

Or dunque, a una stretta lettura dei principi succitati dovremmo dedurre che lo *Scotland Act* 1998 non rappresenti null'altro che una semplice legge ordinaria, la quale, in qualsiasi momento, laddove il Parlamento lo ritenesse opportuno, risulterebbe sottoponibile a revisione o finanche ad abrogazione.

Cionondimeno, secondo una ricostruzione alternativa, l'atto fondamentale della *devolution* scozzese non sarebbe qualificabile come mera legge ordinaria, bensì sarebbe da ritenersi non modificabile o abrogabile per il tramite di una semplice legge approvata a Westminster⁴⁷⁰.

A sostegno della tesi richiamata, sarebbe possibile addurre tre diverse argomentazioni. Un primo argomento, concerne il fatto che il *referendum* svoltosi in Scozia nel 1997 avrebbe conferito allo *Scotland Act* 1998 «un rango super-primario, impedendo-

devolving legislative responsibilities to a Scottish Parliament without in any way diminishing its own powers. The Government recognizes that no UK Parliament can bind its successors».

⁴⁶⁷ Nell'art. 28.7 dello *Scotland Act* 1998 si dispone che «*this section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*».

⁴⁶⁸ In questi termini v. A.V. DICEY, *Introduzione allo studio del diritto costituzionale. Le basi del costituzionalismo inglese*, Traduzione ed edizione italiana di *Introduction to the study of the law of the Constitution*, 1915 (ottava edizione), A. TORRE (a cura di), il Mulino, 2003, 33.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 36. È lo stesso Dicey, difatti, a riportare nella sua monografia la celebre espressione di De Lolme.

⁴⁷⁰ In questi termini, quindi, lo *Scotland Act* 1998 sarebbe paragonabile allo *European Community Act* 1972 e allo *Human Rights Act* 1998. Per una ricostruzione precisa sul punto v. I. RUGGIU, «*Devolution*» scozzese quattro anni dopo: «*the bones... and the flesh*», cit., 751 ss.

ne così l'abrogazione se non previa assunzione, sempre sotto forma di *referendum*, di un nuovo consenso degli scozzesi»⁴⁷¹.

Un secondo argomento, riguarda il fatto che i capisaldi del principio della sovranità parlamentare sarebbero da intendersi riferiti esclusivamente al Parlamento inglese risalente al periodo antecedente l'istituzione di quello britannico, avvenuta, come già ricordato, nel 1707.

Il terzo e ultimo argomento volto a riconoscere allo *Scotland Act* 1998 una maggiore forza passiva, si configurerebbe nell'estensione dell'istituto della disapplicazione, adoperato per la risoluzione dei contrasti tra leggi interne e diritto comunitario, al rapporto tra leggi ordinarie e *Scotland Act* 1998, con la conseguenza che le leggi in contrasto con il documento fondamentale andrebbero puntualmente disapplicate.

È evidente che, a seconda dell'orientamento seguito, gli esiti interpretativi a cui pervenire risultano divergenti tra loro. Difatti, se si accoglie l'impostazione espressionale del principio della sovranità parlamentare, è possibile ritenere che lo *Scotland Act* 1998 sia una mera fonte primaria, modificabile in quanto tale con una semplice legge approvata a Westminster. Diversamente, se si ritengono condivisibili gli argomenti summenzionati, si può sostenere che il documento fondativo della *devolution* sia riconducibile al rango delle fonti super-primarie. E, accogliendo la seconda tesi, si dovrebbe ulteriormente concludere che per la modifica o abrogazione dello *Scotland Act* sia necessario un procedimento identico a quello seguito per la sua approvazione, vale a dire che qualsiasi intervento modificativo presupporrebbe un *referendum* popolare confermativo.

Ora, tralasciando la disputa sulla collocazione nel sistema delle fonti dello *Scotland Act* 1998, in questa sede occorre rilevare come, a ben osservare, il principio della sovranità parlamentare abbia subito, nel corso degli anni, un profondo processo di erosione. E ciò, come è già stato accennato, è accaduto a causa dell'introduzione di tutta una serie di meccanismi, di origine convenzionale, i quali hanno contribuito a rendere più flessibile la distribuzione delle competenze tra il centro e la periferia.

Risulta condivisibile, pertanto, quella dottrina secondo cui la *devolution* scozzese, nata come essenzialmente a-cooperativa – essendo ispirata alla logica della separazione tra i livelli di governo – si è trasformata negli anni in un sistema profondamente imperniato sulle forme di cooperazione interistituzionale⁴⁷².

⁴⁷¹ *Ibidem*.

⁴⁷² Sul punto v. I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale "a metà" tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2005, 1173 ss. Sui sistemi di raccordo informali tra centro e Paesi devoluti si v. G. W. HORGAN, *Inter-institutional relations in the devolved Great Britain: quiet diplomacy*, in *Regional and Federal Studies*, 14, 1, 2004, 113 ss.

Tutto quanto detto, è possibile concludere che, anche il modello di ripartizione delle funzioni tra *Westminster e Holyrood*, analogamente a quello italiano, ha subito nel corso degli anni un processo di flessibilizzazione che, mediante l'introduzione di numerosi istituti di *soft law*, lo ha reso, senza dubbio, notevolmente più dinamico.

Istituti come la *Sewel convention* rappresentano, infatti, strumenti che, flessibilizzando il sistema di allocazione delle competenze, risultano idonei a garantire che i rapporti tra centro e periferia siano improntati sul principio di leale collaborazione e che istanze unificanti e istanze autonomistiche si mantengano in un ragionevole equilibrio.

4. La Sewel convention.

Si è già accennato al fatto che, nell'art. 28, c. 7, dello *Scotland Act* 1998, si stabilisce che la devoluzione dei poteri «*does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland*». La *devolution*, dunque, almeno a uno sguardo *prima facie*, non pare aver alterato le gerarchie tra il Parlamento di Westminster e di *Holyrood*, atteso che il primo detiene comunque il potere di legiferare anche sulle materie devolute al secondo. In realtà, già durante il passaggio dello *Scotland Bill* 1998 a Westminster, l'allora *junior Scottish Office minister*, Lord Sewel, precisò che il Governo «*would expect a convention to be established that Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish parliament*»⁴⁷³.

È da queste parole che origina, dunque, la *Sewel convention*, ovvero quel meccanismo per cui a Westminster è consentito legiferare nelle materie devolute alla Scozia solo dietro assenso da parte del Parlamento di Edimburgo. Si tratta, segnatamente, di un istituto di natura convenzionale che ha trovato cittadinanza, dapprima, nel *Report on the procedural consequences of devolution* del 1998, redatto dall'*House of Commons Select Committee on Procedure*, e, successivamente, nel *Memorandum of Understanding* del 1999⁴⁷⁴.

⁴⁷³ Si v. HL dibattiti, 21 Luglio 1998, col. 791. Secondo F. ROSA, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, in *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, A. TORRE (a cura di), Atti del convegno dell'associazione di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo, Bologna, 24-25 novembre 2006, Giappichelli, 998, «nelle parole di Lord Sewel è possibile rintracciare una pluralità di intenti: quello di garantire il Parlamento scozzese dall'esercizio unilaterale del potere legislativo da parte di Westminster; quello di superare eventuali contrasti tra centro e periferia attraverso una logica di tipo cooperativo e, infine, quello di fondare tale collaborazione sulla base dell'esistenza di interessi reciproci».

⁴⁷⁴ Nella sez. 1, par. 13, del *Memorandum of Understanding* del 1999, rubricata «*Parliamentary Business*» si prevede che «*The United Kingdom Parliament retains authority to legislate on any issue, whether devolved or not. It is ultimately for Parliament to decide what use to make of that power. However, the UK Government will proceed in accordance with the convention that the UK Parliament would not normally legislate with regard to devolved matters except with the agreement of the devolved leg-*

Ma è soprattutto la *Devolution Guidance Note 10, Devolution Primary Legislation affecting Scotland*, redatta nel 1999 dal *Privy Council office*, a dettare precise regole procedurali, rivolte all'Esecutivo di Londra, per la disciplina degli interventi legislativi sulle materie devolute al Parlamento scozzese.

Preliminarmente, occorre precisare come l'acquisizione dell'assenso del Parlamento scozzese avvenga mediante l'approvazione, ad opera dello stesso, di una *Sewel motion*, altrimenti detta *legislative consent motion*. Tuttavia, come disposto nella *Guidance 10*, vi sono taluni casi in cui non è necessario che Westminster ottenga il consenso per legiferare nelle materie devolute. Sono esclusi, difatti, i casi in cui un disegno di legge, pur riferendosi alla Scozia o avendo conseguenze incidentali sul sistema legislativo scozzese, riguardi materie riservate al centro. È invece necessario ottenere l'assenso ogniqualvolta i progetti di legge prevedano disposizioni che incidono su materie devolute o modificano il quadro delle competenze attribuite al Parlamento regionale, oppure, ancora, quando vengano alterate le funzioni esecutive dei Ministri scozzesi⁴⁷⁵.

Occorre, tuttavia, precisare meglio.

Nel primo caso, si tratta di quei progetti di legge che incidono, direttamente, sulle competenze attribuite in via residuale al Parlamento di Edimburgo. Vero è, tuttavia, che la distinzione tra interventi che incidono direttamente, o solo incidentalmente e consequenzialmente sulle materie devolute non è affatto semplice: ciò presuppone, infatti, «una linea di demarcazione netta fra materie riservate e devolute», che, se può essere ipotizzabile da un punto di vista teorico, è difficilmente immaginabile sul piano pratico⁴⁷⁶.

Quanto al secondo caso, il riferimento è invece ai disegni di legge che modificano il quadro generale delle funzioni attribuite a *Holyrood*, ovvero che incidono, espandendolo ulteriormente, sull'elenco di materie riservate disciplinato nella sez. 5 dello *Scotland Act 1998*. È d'uopo ricordare, al riguardo, che la procedura per la modifica della sezione richiamata è disciplinata dall'art. 30 dello stesso *Scotland Act*, il quale stabilisce che il Sovrano, dopo aver ottenuto il consenso da parte dei due Parlamenti, possa emanare un *Order in Council* attraverso cui procedere, appunto, alla revisione della sezione 5 del documento fondativo⁴⁷⁷. Pertanto, la procedura ordinaria prevede

islature. The devolved administrations will be responsible for seeking such agreement as may be required for this purpose on an approach from the UK Government».

⁴⁷⁵ Per una classificazione delle diverse tipologie di *Sewel convention* si v. P. CAIRNEY-M. KEATING, *Sewel motions in the Scottish Parliament*, in *Scottish Affairs*, n. 47, 2004, 120 ss.

⁴⁷⁶ Così F. ROSA, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, in *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all'Europa)*, cit., 1003.

⁴⁷⁷ In realtà siffatta procedura si ricava dal combinato disposto tra l'art. 30.2 e la procedura "A" di cui alla sezione 7 dello *Scotland Act 1998*. Nell'art. 30.2 si statuisce, infatti, solamente che «Her Majesty

che il riparto delle funzioni previsto nella sez. 5 possa essere modificata solo mediante un accordo tra centro e periferia.

Nel terzo caso, infine, il riferimento è ai progetti di legge che contengano disposizioni incidenti sulle funzioni attribuite ai Ministri scozzesi. Sotto questo punto di vista, è importante evidenziare che lo *Scotland Act* 1998 prevede una procedura specifica per il transito di funzioni esecutive, attinenti a materie riservate, dal centro alla periferia⁴⁷⁸. È evidente, tuttavia, come l'eventuale trasferimento di competenze esecutive, rappresentando un *plus* e non certo un *minus*, non alteri l'assetto delle parallele competenze legislative.

Ricostruiti i casi in cui è necessario l'assenso del Parlamento scozzese, si tratta ora di approfondire la procedura necessaria per la concreta attivazione della *Sevel convention*. Al riguardo, occorre far riferimento a due distinti documenti: il primo, è la lettera che il *First Minister* scozzese, Donald Dewar, inviò ai suoi Ministri nel giugno del 1999⁴⁷⁹; il secondo è la già citata *Devolution Guidance Note* 10.

Ebbene, nella lettera richiamata il *First Minister* Donald Dewar invitava i suoi Ministri a far ricorso alla *Sevel convention* soltanto dopo: a) aver esaminato caso per caso le proposte giunte da Londra; b) aver riscontrato la necessità di una legislazione unitaria, coerente per il Regno Unito; c) aver verificato la presenza di un vantaggio di carattere amministrativo per la Scozia⁴⁸⁰. Diversamente da quanto si possa immaginare, dunque, il compito di proporre la *Sevel motion* al Parlamento scozzese non spetta all'Esecutivo di Londra ma ai Ministri regionali scozzesi competenti per materia.

La *Devolution Note* 10, difatti, stabilisce che, in prima battuta, il Governo centrale contatti i Ministri scozzesi per comunicare loro l'intenzione di disciplinare una mate-

may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient».

⁴⁷⁸ Nell'art. 63.1 dello *Scotland Act* 1998 si prevede, difatti, che «Her Majesty may by Order in Council provide for any functions, so far as they are exercisable by a Minister of the Crown in or as regards Scotland, to be exercisable: (a) by the Scottish Ministers instead of by the Minister of the Crown; (b) by the Scottish Ministers concurrently with the Minister of the Crown, or (c) by the Minister of the Crown only with the agreement of, or after consultation with, the Scottish Ministers».

⁴⁷⁹ Nella lettera inviata dal *First Minister* Donald Dewar ai suoi Ministri si legge: «Members may find it helpful if I explain how we envisage that the process of seeking consent will work in practice. Where the Scottish Executive and the United Kingdom Government agree that a policy in a devolved area should be given effect by an act of Westminster Parliament, it would be for the Scottish ministers to put the proposal to the Scottish Parliament, and for the UK Government to manage its business at Westminster in a way that is consistent with the convention. The usual rule will be that legislation about devolved subjects in Scotland will be enacted by the Scottish Parliament. From time to time, however, it may be appropriate for a Westminster act to include provisions about such matters. That might be the case, for example, where the two Administrations agree that there should be one regime of regulation with application on UK-wide or GB-wide basis...».

⁴⁸⁰ Sul punto v. I. RUGGIU, «*Devolution*» scozzese quattro anni dopo: «*the bones... and the flesh*», cit., 768. Nella lettera si precisa altresì che «following devolution, the Westminster Parliament will retain its competence to legislate about all matters. That will include matters that are within the legislative competence of the Scottish Parliament. In a devolved system, it could not be otherwise».

ria devoluta. E, laddove sorgesse un dubbio circa la riconducibilità di un determinato intervento a una materia devoluta o riservata, la Guida stabilisce che i Ministri di Londra sentano i *Legal Advisers* e lo *Scotland Office*, per accertarsi se la disciplina oltrepassi effettivamente il confine delle materie riservate⁴⁸¹.

Una volta accertata la riconducibilità dell'intervento a una materia devoluta, compete al Governo scozzese richiedere, mediante una *Sewel motion*, il consenso al Parlamento. Siffatta mozione deve essere altresì accompagnata da un *Memorandum Bill*, in cui siano esplicitate le ragioni per le quali si renda preferibile una disciplina unitaria posta direttamente da Westminster.

Successivamente, il documento viene inoltrato alla Commissione competente per materia, a cui spetta stabilire se discutere la mozione per poi trasferirla all'Assemblea soltanto per il voto finale, o se rinviare direttamente all'Assemblea anche la discussione. Quest'ultima ipotesi, ha luogo soprattutto nei casi in cui la richiesta di consenso riguardi questioni particolarmente rilevanti, anche da un punto di vista politico.

Occorre ricordare, inoltre, che l'approvazione della *Sewel motion* è coperta da riserva d'Assemblea, sicché non rientra tra le prerogative delle commissioni parlamentari procedere alla deliberazione dell'atto con il quale esplicitare il consenso all'intervento del legislatore britannico. Consenso quest'ultimo, che verrà riconosciuto, dunque, con l'approvazione del *Bill* con il quale la *Sewel motion* è stata presentata in Parlamento.

Resta da approfondire, infine, la circostanza in cui un disegno di legge che abbia ottenuto l'assenso del Parlamento scozzese venga modificato durante l'*iter* parlamentare a Westminster. Con riferimento a questo aspetto, la *Devolution Note 10* stabilisce che i Ministri informino il Governo sugli emendamenti che introducano o modifichino disposizioni per i quali è necessario ottenere nuovamente l'assenso del Parlamento scozzese. Considerato, poi, che l'ultimo passaggio in cui a Westminster è possibile apportare modifiche ai disegni di legge è la terza lettura nella Camera dei *Lords*, o il *Report Stage* nella Camera dei Comuni, si stabilisce che la mancanza dell'assenso del Parlamento scozzese non possa determinare un blocco dell'*iter* legislativo nelle fasi precedenti⁴⁸².

⁴⁸¹ Nella sez. 2, punto 4, della *Devolution Note 10*, si stabilisce che «always consult your Legal Adviser and the Scotland Office if you are in any doubt about whether a proposal may trespass on devolved matters. Do not assume that the Scottish Executive will necessarily share your view about where the boundaries lie as between reserved and devolved matters; and always consult Legal Advisers, including the Office of the Solicitor to the Advocate General (OSAG), and the Scottish Executive about these issues at an early stage in developing proposals for legislation».

⁴⁸² Si v., al riguardo, le sezioni n. 18 e 19 della *Devolution Note 10*, in cui si statuisce che «During the passage of legislation, departments should approach the Scottish Executive about Government amendments changing or introducing provisions requiring consent, or any other such amendments which the Government is minded to accept. It will be for the Scottish Executive to indicate the view

Orbene, dall'analisi sui passaggi procedurali necessari per l'approvazione della *Sewel motion*, emerge come un ruolo dirimente sia svolto dagli Esecutivi piuttosto che dalle Assemblee legislative. Prova ne sia, inoltre, il fatto che la *Devolution Note 10* sia stata redatta dal Governo centrale a seguito di un accordo con il Governo devoluto, senza il benché minimo contributo da parte delle Assemblee parlamentari di Westminster e *Holyrood*. Ed è anche per tale ragione che, la procedura richiamata, si caratterizza per un elevato tasso di informalità: ciò, tuttavia, non può sorprendere, dacché si tratta della disciplina del rapporto tra Esecutivi e non tra Legislativi.

Epperò, occorre rammentarlo, la *Sewel convention* nasce come istituto di raccordo tra Assemblee parlamentari, ragion per cui parte della dottrina non ha esitato a denunciare, nella prassi richiamata, una vera e propria torsione del sistema. Nel prossimo paragrafo, dunque, si focalizzerà l'attenzione sulle critiche rivolte al concreto atteggiarsi della *Sewel convention* nei primi anni dalla sua introduzione.

5. Le critiche alla Sewel convention e la conseguente riforma dei regolamenti parlamentari scozzesi.

Sono state numerose, nel corso degli anni, le critiche rivolte alle concrete modalità di funzionamento della *Sewel convention* nella disciplina della funzione legislativa tra Westminster e *Holyrood*.

In primo luogo, è stato evidenziato come l'intervento di Londra nelle materie devolute abbia rappresentato, a ben osservare, più una regola che un'eccezione⁴⁸³. E in effetti, soprattutto nei primi anni dalla sua introduzione, le richieste di consenso a *Holyrood* sono state frequentissime, tanto che è stato avvertito da più parti che il Par-

of the Scottish Parliament. No consultation is required for other amendments tabled. Ministers resisting non- Government amendments should not rest solely on the argument that they lack the consent of the Scottish Parliament unless there is advice to that effect from the Scottish Executive. The Scottish Executive can be expected to deal swiftly with issues which arise during the passage of a Bill, and to recognize the exigencies of legislative timetables (e.g. when forced to consider accepting amendments at short notice). Nevertheless since the last opportunity for amendment is at Third Reading in the Lords or Report Stage in the Commons the absence of consent should not be a bar to proceeding with the Bill in the interim».

⁴⁸³ V., in questi termini, A. BATEY and A. PAGE, *Scotland's other Parliament: Westminster legislation about devolved matters in Scotland since devolution*, in *Public Law*, 2002, 2, i quali hanno argomentato che «in almost the first two years of the Scottish Parliament's existence the number of U.K. Acts of Parliament in the devolved areas thus exceeded the number of Acts of the Scottish Parliament». Dalle elezioni generali il numero delle *Sewel motions* è stato pari a 30 mentre il numero delle leggi approvate dal Parlamento scozzese è stato pari a 36. Questo, secondo gli autori richiamati, mostrerebbe come le «predictions that Westminster legislation in the devolved areas would be a rare phenomenon have proved to be false».

lamento scozzese stesse abdicando alla propria potestà legislativa in favore di Westminster⁴⁸⁴.

È stato altresì sostenuto che la *Sewel convention*, elaborata per disciplinare i rapporti tra Assemblee legislative, si sia trasformata, negli anni, in uno strumento di raccordo tra l'Esecutivo centrale e quello devoluto⁴⁸⁵.

Si è evidenziato, da ultimo, come il costante ricorso alla *Sewel convention* abbia determinato una riduzione della capacità di controllo degli scozzesi sulla legislazione, per via del trasferimento della responsabilità politica sui provvedimenti da Edimburgo a Londra.

Cionondimeno, c'è stato anche chi, pur riconoscendo alcuni limiti, ha formulato una lettura alternativa del fenomeno in esame.

Così, si è detto che il problema non risiederebbe di per sé nel quanto si ricorre alla *Sewel convention*, ma piuttosto nel perché⁴⁸⁶. La convenzione, infatti, osservata da un'altra prospettiva, potrebbe essere interpretata come il «trionfo del principio cooperativo che dà voce all'esigenza di centro e periferia di avere, in certe politiche, una legislazione comune»⁴⁸⁷. E da ciò scaturirebbero due importanti conseguenze: in primo luogo, un risparmio di tempo per il Parlamento scozzese, utile per l'approvazione

⁴⁸⁴ In questi termini v. B. K. WINETROBE, *Counter-Devolution? The Sewel convention on devolved legislation at Westminster*, in *Scottish Law and practice quarterly*, vol. 6, 4, 291, secondo cui «the main issue of principle is the “surrender” by the Parliament of the exercise of its power to legislate in particular devolved matters». V., inoltre, I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale “a metà” tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, cit., 1165 ss., la quale ha acutamente osservato che «pur trovando spiegazione nella necessità di evitare doppie discipline quando si ravvisa una certa omogeneità dei contenuti, tale prassi rischia di indebolire il significato della *devolution*: la convenzione, infatti, era nata come rimedio eccezionale e sta viceversa attestandosi come uno strumento di “cessione” del potere legislativo». Secondo F. ROSA, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, cit., 1011, «l'idea che il ricorso alla *Sewel convention* costituisca una rinuncia di Holyrood alle proprie competenze legislative è erronea nella misura in cui l'assetto del riparto rimane quello sancito dalla legge del 1998. Nondimeno, soprattutto in ragione del ricorso alla convenzione finora registrato, è comprensibile che taluno abbia rintracciato una contraddizione con lo spirito sotteso al processo devolutivo, nella misura in cui il Parlamento scozzese preferisce affidarsi al Parlamento nazionale piuttosto che esercitare il proprio potere legislativo, opta per una disciplina normativa comune a tutto il territorio nazionale, piuttosto che esercitare l'autonomia legislativa che gli è stata riconosciuta dalla legge».

⁴⁸⁵ Secondo B. WINETROBE, *A partnership of the Parliaments? Scottish law-making under the Sewel Convention at Westminster and Holyrood*, in *Devolution, Law Making and the Constitution*, Imprint Academic, 2005, 66, «it was extremely critical of the extent to which initiative and negotiation of this essentially inter-parliamentary matter was executive-dominated, very much in the UK tradition: “we find it strange that an issue which is fundamentally about co-operation between legislatures has turned in practice into co-operation between executives».

⁴⁸⁶ Così I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, 1289.

⁴⁸⁷ *Ibidem*.

di altri provvedimenti; in secondo luogo, la possibilità di raggiungere una certa uniformità legislativa rispetto all'intero Regno Unito⁴⁸⁸.

Sempre in difesa della *Sewel convention*, è stato altresì sostenuto che questa non sarebbe stata adoperata per erodere le prerogative di Edimburgo, quanto, piuttosto, per salvaguardarle e che, spesso, sarebbe stata impiegata per mere ragioni di carattere amministrativo, ovvero nella disciplina di quelle materie situate ai confini tra *devolved* e *reserved matters*⁴⁸⁹. In definitiva, secondo la dottrina richiamata, non esisterebbero prove che mostrino una effettiva prevaricazione di Westminster nei confronti di *Holyrood*. Diversamente, se è rinvenibile un appiattimento, questo risiederebbe nel tentativo di emulazione del secondo sul primo, non certo sul dominio del primo sul secondo⁴⁹⁰. Per tali ragioni, sarebbe da ritenersi del tutto infondato il rischio, paventato da altra parte della dottrina, di un potenziale *ping-pong* legislativo, ovvero sia di un rimbalzo continuo nella disciplina di determinate materie tra Westminster e *Holyrood*⁴⁹¹.

Un'ulteriore problematica sollevata riguarda la questione se, una volta deliberato il consenso per l'intervento legislativo al centro, questo debba ritenersi o meno irreversibile⁴⁹². È chiaro che una risposta affermativa a siffatto quesito implicherebbe che un atto legislativo di Westminster possa implicitamente modificare la distribuzione delle funzioni contemplata nello *Scotland Act* 1998. Tuttavia, così argomentando si giungerebbe all'inverosimile conclusione per cui ogniqualvolta Londra decida di legiferare su una materia devoluta l'effetto sarebbe di restringere la potestà legislativa attribuita a *Holyrood*, non potendo quest'ultimo intervenire su una materia precedentemente disciplinata da Westminster.

Ci pare, al contrario, che la risposta al quesito debba essere in senso negativo. Difatti, muovendo dall'assunto per cui la disciplina prevista nello *Scotland Act* possa essere oggetto esclusivamente di abrogazione esplicita, è possibile concludere che lo spostamento della materia devoluta debba ritenersi momentaneo e che, dunque, non possa determinare un irragionevole restringimento *sine tempore* della potestà legislativa scozzese. E anche a voler accogliere la tesi dell'abrogazione implicita, un conto è ap-

⁴⁸⁸ Sul punto si v. M. KEATING – L. STEVENSON – P. CAIRNEY – K. TAYLOR, *Does devolution make a difference? Legislative output and policy divergence in Scotland*, cit., 117.

⁴⁸⁹ *Ibidem*.

⁴⁹⁰ *Ivi*, 120. Secondo gli autori, infatti, «there is, however, no evidence that Westminster is abusing the devolution settlement to impose policies on Scotland. Convergence is occurring, where it does, through policy imitation and learning rather than domination».

⁴⁹¹ Siffatta espressione è riconducibile a B. WINETROBE, *Scottish devolved legislation and the courts*, in *Public law*, 2002, 31 ss., e sta ad indicare la possibilità che Westminster e *Holyrood* possano reciprocamente abrogare le leggi sulle materie devolute alla Scozia. Analogamente, v. S. BAER, *Umpiring the ping-pong game: the courts and legislative conflict between Edinburgh and Westminster*, in *The Juridical Review*, 2002, 49 ss.

⁴⁹² Si v., al riguardo, N. BURROWS, *This is Scotland's Parliament: Let Scotland's Parliament Legislate*, in *Juridical Review*, 2002, 235 ss.

plicarla alle materie riservate a Westminster, così espandendo il novero delle competenze devolute; altro conto è, invece, modificare la Sezione 5 dello *Scotland Act* 1998 in modo tale da includere all'elenco ulteriori materie tra quelle riservate al centro⁴⁹³.

Ora, se questo è vero, si può argomentare in definitiva che il legislatore scozzese possa disciplinare, allorquando lo ritenga opportuno, tutte le materie devolute, anche quelle oggetto di un precedente intervento normativo da parte di Westminster, giacché quest'ultimo non può in alcun modo determinare una irragionevole compressione delle attribuzioni riconosciute alla Scozia⁴⁹⁴.

Le numerose critiche pervenute, tuttavia, hanno indotto il legislatore a ripensare le logiche di funzionamento della *Sewel convention*.

È in tale prospettiva che deve essere interpretata la modifica dei regolamenti parlamentari scozzesi, con la quale si è cercato di ricondurre la disciplina della *Sewel convention* nel suo alveo originario, vale a dire le Assemblee parlamentari.

Più in particolare, l'intervento modificativo sui regolamenti parlamentari scozzesi ha riguardato il procedimento di discussione e approvazione delle *Sewel motions*. Intanto nella *Rule 9B.1*, a seguito delle modificazioni intervenute, si stabilisce che «a *relevant Bill* is a Bill under consideration in the UK Parliament which makes provision (*relevant provision*) applying to Scotland for any purpose within the legislative competence of the Parliament, or which alters that legislative competence or the executive competence of the Scottish Ministers»⁴⁹⁵.

Ciò precisato, si prevede che i Ministri scozzesi presentino al Parlamento un *Memorandum* per ciascuna *relevant provision*. Siffatta attribuzione, tuttavia, viene estesa anche ai singoli deputati, i quali possono a loro volta presentare un *Memorandum* che anticipi la successiva richiesta di consenso al Parlamento.

Diversamente rispetto a quanto statuito nella *Devolution Note* 10, dunque, gli *Standing Orders* riconoscono anche ai deputati il potere d'iniziativa in materia.

Per quanto riguarda poi i contenuti che devono essere necessariamente previsti nei richiamati *Memorandum*, gli *Standing Orders* stabiliscono che questi debbano:

⁴⁹³ V., sul punto, J. MUNRO, *Thoughts on the "Sewel convention"*, in *Scots Law Times*, 23, 2003, 194 ss.

⁴⁹⁴ Numerosi in dottrina hanno sostenuto che nelle materie devolute il Parlamento scozzese possa sostituire la vigente legislazione britannica sia emendandola che, eventualmente, abrogandola. Sul punto si v. F. ROSA, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, cit., 997.

⁴⁹⁵ Nella *Rule 9B.2* degli *Standing Orders*, rubricata «*Legislative consent motions*», si precisa altresì che «1. A motion seeking the Parliament's consent to relevant provision in a relevant Bill shall be known as a legislative consent motion. A legislative consent motion shall identify the relevant Bill by reference to its short title and the House of the UK Parliament in which and the date on which it was introduced. 2. A legislative consent motion shall not normally be lodged until after the publication of the lead committee's report. 3. Every legislative consent motion lodged shall be taken in the Parliament. The Parliament shall not normally take such a motion earlier than the fifth sitting day after the day on which the lead committee's report under Rule 9B.3.5 below is published».

a) riassumere il contenuto del progetto di legge e gli obiettivi che lo stesso intende raggiungere; b) evidenziare quali siano, nello specifico, i contenuti che incidono sulle materie devolute, ovvero che alterano la potestà legislativa regionale o le prerogative riconosciute ai Ministri scozzesi; c) indicare una proposta di *legislative consent motion*; d) illustrare le ragioni per cui è necessaria l'approvazione della mozione o, se del caso, i motivi per i quali è preferibile la scelta del diniego⁴⁹⁶.

Quanto invece ai termini, il Governo scozzese è obbligato ad avanzare il *legislative consent memorandum* entro due settimane dal giorno di presentazione del disegno di legge, oppure dalla conclusione della prima fase emendativa per i *private members bills*. Nell'eventualità in cui, durante l'*iter* legislativo, venissero presentati emendamenti che introducano *relevant provision*, l'Esecutivo scozzese è tenuto ad avanzare un *memorandum* entro due settimane dalla presentazione o dell'approvazione degli emendamenti in questione⁴⁹⁷. Una volta completata questa fase, il *memorandum* viene assegnato all'esame della Commissione competente per materia, la quale si occupa di riferire all'Assemblea in ordine alla deliberazione definitiva.

Ora, con riferimento alla revisione dei regolamenti parlamentari scozzesi si potrebbe argomentare sia che essa rappresenti nulla più che una mera formalizzazione della prassi esistente, sia, al contrario, che con essa si sia inverato un recupero di ruolo del Parlamento scozzese rispetto a una sua originaria prerogativa.

A nostro avviso, la seconda soluzione coglie meglio il fenomeno in esame. Difatti, ci pare emerga, con tutta evidenza, come il legislatore scozzese abbia «inteso rafforzare il ruolo del Parlamento nelle fasi di iniziativa, dell'esame e dell'approvazione delle *legislative consent motions*, con l'obiettivo di controbilanciare il peso assunto dal Governo e di consentire un più efficace controllo del suo operato»⁴⁹⁸.

È in quest'ottica che ci pare debbano essere interpretate sia la previsione per cui è consentito ai singoli deputati presentare i *memorandums*, sia quella in forza della quale questi ultimi debbano essere necessariamente discussi ed esaminati dalla Commissione parlamentare competente per materia.

⁴⁹⁶ Così il punto 3 della *Rule 9B.3* degli *Standing Orders*, rubricata «*Legislative consent memorandums*».

⁴⁹⁷ Si v. il punto 1 della *Rule 9B.3* degli *Standing Orders*, nel quale si prevede che «A member of the Scottish Government shall lodge with the Clerk a memorandum ("a legislative consent memorandum") in relation to: (a) any Government Bill that is a relevant Bill on introduction, normally no later than 2 weeks after introduction; (b) any Private Member's Bill that was a relevant Bill on introduction and remains a relevant Bill after the first amending stage in the House in which it was introduced, normally no later than 2 weeks after it completes that stage; (c) any Bill that, by virtue of amendments (i) agreed to; or (ii) tabled by a Minister of the Crown or published with the name of a Minister of the Crown in support, in either House, makes (or would make) relevant provision for the first time or beyond the limits of any consent previously given by the Parliament, normally no later than 2 weeks after the amendments are tabled or agreed to».

⁴⁹⁸ In questi termini si v. F. ROSA, *Le conseguenze parlamentari della devolution: la Sewel convention al crocevia dei rapporti fra Parlamenti e Governi*, cit., 1007.

La riforma dei regolamenti parlamentari scozzesi, dunque, si pone in linea di coerenza con la necessità, da più parti invocata, di ricondurre alle sedi naturali la disciplina e l'esercizio della *Sevel convention*. Quest'ultima, difatti, nata come meccanismo di collegamento tra Assemblee legislative, si è tramutata negli anni in strumento di raccordo tra Esecutivi.

Riteniamo pertanto, in conclusione, che la scelta del legislatore scozzese di intervenire sui regolamenti parlamentari debba essere accolta con estremo favore.

6. L'ascesa del partito nazionalista e il percorso di avvicinamento al referendum sull'indipendenza scozzese.

Il quadro finora delineato ha subito un rilevante mutamento nel maggio del 2007, allorché, per la prima volta a partire dall'approvazione dello *Scotland Act* 1998, si è assistito alla vittoria alle elezioni politiche dell'SPN⁴⁹⁹, il partito nazionalista scozzese.

In precedenza, infatti, ovvero nelle tornate elettorali del 1999 e del 2003, a risultare vincitore era sempre stato lo *Scottish Labour* il quale, tuttavia, non potendo contare sulla maggioranza assoluta dei seggi, diede vita a governi di coalizione con lo *Scottish Liberal Democrats*.

Occorre rilevare, al riguardo, che i medesimi rapporti di forza avevano caratterizzato, contestualmente, il quadro politico a Westminster, tantoché, con riferimento all'affinità politica in quegli anni tra Londra e Edimburgo, si è parlato di una fase di calma istituzionale o, come è stata acutamente definita, di *pax partitica*⁵⁰⁰.

Quest'ultima, sembrerebbe essere stata determinata da molteplici fattori.

In primo luogo, come è ovvio, dalla simultanea presenza dei laburisti al Governo di Westminster e *Holyrood*.

In secondo luogo, dal fatto che i confini tra competenze riservate e devolute abbiano seguito il solco tracciato dal vecchio *Scottish Office*, il quale, incardinato dapprima presso Westminster, si è trasformato successivamente nell'amministrazione scozzese.

⁴⁹⁹ Per un approfondimento sul SNP si v. A. DODDS - D. SEAWRIGHT, *The politics of identity: Scottish nationalism*, in *Devolution and British Politics*, M. O'Neill (a cura di), Pearson, 2004, 90 ss.

⁵⁰⁰ L'espressione è da ricondurre a I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale "a metà" tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, cit., 1165, la quale ha argomentato che «oltre al citato assetto cooperativo, una seconda ragione che spiega l'assenza di conflitto innanzi alle Corti, nonché la frequente tendenza a ricorrere alla *Sevel convention*, si rinviene in quella che potremmo definire *pax partitica*. Da quando la *devolution* ha iniziato ad operare, infatti, i governi delle regioni devolute e quello centrale hanno avuto sempre lo stesso colore politico, quello laburista. In tale contesto la gestione cooperativa prevista dai sopra citati documenti di *soft law* è stata sicuramente facilitata».

Infine, dalla circostanza per cui, tra il 1999 e il 2007, vi è stata una crescita esponenziale della spesa pubblica. Ciò ha evitato che tra centro e periferia vi fossero contrasti in merito alle scelte più importanti di politica economica da assumere.

Quegli anni, infatti, sono stati caratterizzati da un notevole incremento delle risorse destinate ai servizi essenziali del cittadino, le quali hanno consentito, per esempio, di finanziare importanti politiche pubbliche come il posticipo – al momento del conseguimento del titolo – del pagamento delle tasse universitarie per gli studenti e l'assistenza gratuita per gli anziani⁵⁰¹.

È evidente come la vittoria alle elezioni del 2007 del partito nazionalista abbia segnato l'avvio di una fase politica nuova, distante da quella omogeneità che, indubbiamente, aveva facilitato il processo di implementazione della *devolution* scozzese⁵⁰². Purtroppo, tale mutamento del quadro politico non sembra aver determinato un totale stravolgimento dello *status quo ante*⁵⁰³.

Occorre comunque rilevare che, analogamente alle elezioni del 1999 e del 2003, anche nel 2007 non è stato possibile, per il partito nazionalista, dar vita a una maggioranza monopartitica. Infatti, l'SPN ottenne 47 seggi su 129 disponibili, trovandosi pertanto costretto alla formazione di un governo di minoranza.

Eppure, l'impossibilità di dar vita a una maggioranza monocolora non impedì che emergesse, con sempre maggior insistenza, la necessità di avviare un processo di ampliamento dei poteri devoluti alla Scozia e, più in generale, del *quantum* di autonomia ad essa riconosciuto. Contestualmente, iniziò ad avere sempre più seguito la proposta, propugnata dall'SPN, di indire un *referendum* sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito.

L'emergere di istanze siffatte, non lasciò indifferenti neppure i laburisti, i quali, per evitare la perdita di ulteriori consensi, optarono a livello centrale per l'apertura di un confronto con la Scozia sulla possibilità di rivedere, ampliandoli, i margini di autonomia ad essa riconosciuti.

È in tale prospettiva che furono avviate due importanti iniziative. Da un lato, il partito nazionalista scozzese organizzò, sull'intero territorio regionale, le cosiddette *national conversations*, con l'obiettivo di sensibilizzare l'opinione pubblica sul tema –

⁵⁰¹ Sul punto v. T. MULLEN, *Scotland's Constitutional Future*, in *European Public Law*, 15, n. 1, 2009, 33 ss.

⁵⁰² Sui primi anni della *devolution* scozzese v. R. DEACON, *Devolution in Britain today*, Manchester University Press, Second edition, 2006, 63 ss.

⁵⁰³ In questi termini si v. I. RUGGIU, *Le politiche della devolution scozzese: unus rex unus grex una lex?*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004, 1275, secondo la quale «se vi è diversità di colore politico tra i governi centrali e territoriali, la possibilità di distinguersi troppo dal centro rischia di portare la *devolution* alla paralisi perché una permanente situazione di conflitto potrebbe spingere Londra ad abrogare lo stesso *Scotland Act* e con esso il regionalismo. Tuttavia, se il colore politico è lo stesso, [...], le possibilità di differenziazione rischiano l'appiattimento sotto i diktat di partito».

ormai divenuto preminente – dell'indipendenza. Dall'altro, il partito laburista nazionale istituì, nel 2008, la “*Calman Commission*”, presieduta da Sir Kenneth Calman, al fine di elaborare un piano di rivisitazione della *devolution* scozzese.

Alla prima iniziativa richiamata si associava la distribuzione di un *Libro bianco*, «*Choosing Scotland's Future: A National conversation: Independence and responsibility in the Modern World*», in cui il partito nazionalista scozzese prefigurava ai cittadini tre possibili scenari: 1) la conservazione dello *status quo*; 2) la riconfigurazione sostanziale della *devolution*, con la concessione di ulteriori poteri alla Scozia; 3) l'indipendenza dal Regno Unito.

Ebbene, pur non essendo stato dichiarato *expressis verbis*, era evidente che la soluzione caldeggiata dal partito nazionalista fosse la terza, ovvero l'indipendenza dal Regno Unito. Tuttavia, consci del fatto che un'ipotesi di tal fatta avrebbe avuto bisogno di un fisiologico periodo di sedimentazione, sia da un punto di vista culturale che politico, annunciarono con largo anticipo che un eventuale *referendum* in materia non si sarebbe comunque tenuto prima del 2011.

Intanto, nel giugno del 2009, la *Calman Commission* pubblicò il suo *Report* finale, *Serving Scotland Better: Scotland and the United Kingdom in the 21st Century*, dal quale emergevano sostanzialmente due conclusioni: da un lato, la necessità di una significativa revisione della *devolution* dei poteri, con il conseguente riconoscimento di ulteriori attribuzioni alla Scozia; dall'altro, la totale avversione nei confronti dell'ipotesi che vedeva la Scozia indipendente dal Regno Unito. Più in particolare, le proposte raccolte nel *Report* finale della *Calman Commission* riguardavano quattro differenti ambiti: finanza; cooperazione tra le istituzioni del Regno Unito e della Scozia; competenze devolute; miglioramento dei metodi di lavoro del Parlamento scozzese⁵⁰⁴.

Alcune delle proposte elaborate, sarebbero poi confluite nello *Scotland Act* 2012, la cui discussione venne avviata nel 2010 sulla base, appunto, degli esiti della *Calman Commission*. E, tra queste, furono confermate sia l'aumento, a partire dal 2016, della potestà impositiva in favore della Scozia, con la possibilità di gestire direttamente il 35% delle proprie entrate; sia l'ampliamento di alcuni ambiti di devoluzione⁵⁰⁵.

⁵⁰⁴ In questi termini v. T. MULLEN, *Devolution in Scotland: Increasing autonomy?*, in *European Public law*, 17, n. 3, 2011, 400.

⁵⁰⁵ Sul punto v. A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, cit., 176 ss., il quale ha parlato di una contesa tra SPN e Governo britannico che, «per contrastare l'evoluzione in senso referendario, ha inizialmente promosso una modifica dello *Scotland Act* 1998 recettiva delle indicazioni della *Calman Commission*, a sua volta arrestata per effetto dell'applicazione della *Sewel convention* in forza della quale il Parlamento scozzese a maggioranza nazionalista ha ostacolato la revisione legislativa. Uno scenario di veti incrociati, resi espliciti dai due Parlamenti di Westminster e di Holyrood, ha pertanto rallentato sia il processo di espansione del dettato devolutivo, sia l'indizione del *referendum* che i Nazionalisti avevano preannunciato per la terza legislatura scozzese».

Ma il vero punto di svolta si è avuto, a ben riflettere, con le elezioni politiche del 2011. Si è trattato, infatti, della prima volta, dall'entrata in vigore dello *Scotland Act*, in cui una forza politica è riuscita ad ottenere la maggioranza assoluta dei seggi. L'SPN, difatti, ha conquistato 69 dei 129 seggi disponibili, sicché non ha avuto bisogno di alcun alleato per la formazione della maggioranza parlamentare⁵⁰⁶.

È chiaro che, da quel momento in poi, i margini di opposizione da parte del Governo centrale al *referendum* sull'indipendenza scozzese si ridussero drasticamente. Il risultato elettorale, difatti, non aveva lasciato spazio a dubbi: era ormai improcrastinabile una discussione sulla tipologia, sui tempi e, più in generale, sulle modalità con le quali si sarebbe dovuto tenere il *referendum* sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito.

Al riguardo, occorre dar conto del vivace dibattito che si è sviluppato, in quella fase, intorno a chi dovesse essere il soggetto deputato ad indire il *referendum*. Così, tra i costituzionalisti vicini al partito nazionalista, alcuni ritenevano che tale prerogativa spettasse al Governo scozzese, altri invece al Parlamento. La dottrina maggioritaria, al contrario, ritenendo che il *referendum* incidesse sulla materia riservata «the Union of the Kingdoms of Scotland and England», sosteneva che il potere di indizione fosse da riconoscersi alle istituzioni britanniche e, segnatamente, al Parlamento di Westminster⁵⁰⁷.

Infine chi, allontanandosi dalle soluzioni più sopra richiamate, sosteneva che fosse necessaria una duplice consultazione popolare: un primo *referendum*, per autorizzare il partito nazionalista scozzese a negoziare con Westminster le condizioni di un eventuale *referendum* sull'indipendenza; un secondo, una volta avvenuto il negoziato, sulla effettiva possibilità che la Scozia diventasse indipendente dal Regno Unito⁵⁰⁸.

La scelta su quale tra le opzioni prospettate accogliere, implica, a ben riflettere, la preliminare risoluzione di un rilevante quesito interpretativo. È necessario capire, infatti, che cosa possa intendersi ricompreso all'interno della materia riservata «the Union of the Kingdoms of Scotland and England». Viene in soccorso, al riguardo, quanto previsto nell'art. 29, c. 3, dello *Scotland Act*, nel quale si statuisce che «for the purposes of this section, the question whether a provision of an Act of the Scottish

⁵⁰⁶ In occasione delle elezioni del 5 maggio 2011 l'affluenza alle urne fu del 50.6% degli aventi diritto. Il partito nazionalista scozzese ottenne 902.915 voti, che gli consentirono di conquistare 69 seggi sui 129 disponibili.

⁵⁰⁷ È questa, ad esempio, la posizione sostenuta da T. MULLEN, *Scotland's Constitutional Future*, cit., 39, secondo cui «the constitutional position is reasonably clear. The Scottish Parliament does not have competence to alter the terms of the Union, and independence could only be authorized by an Act of the UK Parliament, as was done in the case of the former UK colonies which became independent». Si v., nella medesima direzione, N. ARONEY, *Reserved matters, legislative purpose and the referendum on Scottish independence*, in *Public Law*, 2014, 1 ss.

⁵⁰⁸ Si v., in questi termini, R. HAZELL, *Rites of Secession*, in *The Guardian*, 29 luglio 2008.

Parliament relates to a reserved matter is to be determined, subject to subsection (4), by reference to the purpose of the provision, having regard (among other things) to its effect in all the circumstances». In altri termini, per valutare se una legge approvata a *Holyrood* riguardi o meno una materia riservata a Westminster, è necessario tenere in considerazione lo scopo in essa contenuto e gli effetti che potrebbero scaturire dalla sua approvazione. Nel caso specifico in esame, dunque, si tratta di comprendere quale possa essere l'effetto di una legge approvata a Edimburgo che autorizzi il *referendum* sull'indipendenza della Scozia dal Regno Unito.

Orbene, adoperando un approccio formalistico, si potrebbe sostenere che l'effetto più immediato sia rappresentato dalla mera autorizzazione allo svolgimento del *referendum*. Ragion per cui, una legge siffatta non andrebbe ricondotta alla materia riservata «the Union of the Kingdoms of Scotland and England», bensì alla competenza in materia di *referendum*, rientrando quest'ultima tra le attribuzioni devolute a *Holyrood*.

Ma, un'interpretazione di questo tipo rischia, a ben riflettere, di non cogliere gli effetti più rilevanti e il reale proposito perseguito dalla legge.

Riteniamo preferibile, dunque, in questa circostanza, l'adozione di un approccio che guardi con maggiore attenzione agli effetti sostanziali, i quali sembrano allontanarsi significativamente dalla mera disciplina referendaria. Così argomentando, appare indubbio che le conseguenze più rilevanti siano da rinvenirsi, piuttosto, nel risultato referendario e negli effetti da esso concretamente prodotti.

Seguendo una logica argomentativa siffatta, è possibile concludere che, incidendosi sulla materia riservata «*the Union of the Kingdoms of Scotland and England*», il potere autorizzatorio del *referendum* spettasse a Westminster.

Tuttavia, come invero in numerose altre occasioni, la logica cooperativa che caratterizza i rapporti tra Londra ed Edimburgo ha prevalso, scongiurando un possibile conflitto istituzionale. Con l'accordo di Edimburgo firmato nell'ottobre 2012, si è giunti, difatti, a un compromesso tra il *First Minister* Salmond e il *Prime Minister* Cameron⁵⁰⁹.

I due esecutivi concordarono i contenuti di un *Order in Council* che venne successivamente approvato da entrambi i Parlamenti. Grazie all'atto richiamato, disciplinato nell'art. 30.2 *dello Scotland Act* 1998, è stato possibile modificare la sezione in cui vengono elencate le materie riservate a Westminster, così da consentire che il Parlamento

⁵⁰⁹ V. *Agreement between the United Kingdom Government and the Scottish Government on a referendum on independence for Scotland*, Edinburgh, 15 ottobre 2012, in forza del quale «the United Kingdom Government and the Scottish Government have agreed to work together to ensure that a referendum on Scottish independence can take place. The Governments are agreed that the referendum should: have a clear legal base; be legislated for by the Scottish Parliament; be conducted so as to command the confidence of parliaments, governments and people; and deliver a fair test and a decisive expression of the views of people in Scotland and a result that everyone will respect».

scozzese potesse legiferare in materia. Si è reso in questo modo possibile lo svolgimento del *referendum* sull'indipendenza, senza che i rapporti tra Londra e Edimburgo rischiassero di essere irrimediabilmente compromessi⁵¹⁰.

7. Il referendum del 18 settembre 2014 e il suo seguito: la *Smith Commission*.

Si è già accennato al fatto che, con l'accordo di Edimburgo, i due Esecutivi hanno inteso disciplinare in concreto lo svolgimento del *referendum* sull'indipendenza scozzese. Più in particolare, nel documento richiamato, oltre alla definizione della data in cui si sarebbe tenuta la consultazione, sono stati stabiliti il quesito, l'elettorato attivo coinvolto, la disciplina della campagna elettorale, nonché le forme di finanziamento e le regole di condotta del *referendum*. Era obiettivo condiviso da entrambi gli Esecutivi, il fatto che il quesito fosse facilmente comprensibile agli elettori, così da evitare possibili incertezze e avere la garanzia di un risultato che fosse immediatamente interpretabile.

Nel corso del 2013, il Parlamento di *Holyrood* ha approvato gli *Scottish Independence Referendum Acts*, in cui sono stati riportati i contenuti prefigurati nell'accordo di Edimburgo dell'ottobre 2012. In particolare, è stata ufficializzata la data del voto e il quesito referendario da sottoporre agli elettori: «Should Scotland be an independent country?». Preme rilevare, al riguardo, che in una prima fase il Governo scozzese aveva proposto un quesito differente – «Do you agree that Scotland should be an independent country?» – il quale, tuttavia, è stato respinto dalla Commissione elettorale in quanto ritenuto non sufficiente neutrale⁵¹¹.

Di non marginale importanza sono stati, altresì, i temi oggetto di dibattito durante la lunga campagna elettorale che ha portato al *referendum* del 18 settembre 2014⁵¹². Tra

⁵¹⁰ All'art. 30. 2 dello *Scotland Act*, difatti, si stabilisce che «Her Majesty may by Order in Council make any modifications of Schedule 4 or 5 which She considers necessary or expedient».

⁵¹¹ Con riferimento alla data individuata per la consultazione referendaria, C. WRIGHT, *Scozia. La battaglia per l'indipendenza questa volta è elettorale*, in *Equilibri*, n. 3, 2013, 567 ss., ha sostenuto che il partito nazionalista scozzese «ha fatto coincidere la data scelta per il referendum sull'indipendenza con un importante episodio della storia medievale del paese, così da ricordarlo agli elettori. Infatti, settecento anni prima, nel 1314, gli scozzesi sconfiggevano l'esercito inglese, molto più numeroso del loro, nella grande battaglia di Bannockburn. Il ricordo di questo periodo di lotta è sempre stato motivo d'orgoglio e nostalgia nella storia della Scozia che, nell'epoca moderna dell'unione, ricopre il ruolo secondario di giovane partner».

⁵¹² Come ha opportunamente riportato D.G. BIANCHI, «Il meglio dei due mondi». *La Scozia resta nel Regno Unito*, in *La finestra sul mondo*, il Mulino, 6, 2004, 976 ss., «il fronte del "sì", a cui aderiva il solo partito ambientalista scozzese, lo Scottish Green, accanto allo SPN, strutturava le proprie ragioni intorno a tre argomenti: con l'indipendenza la Scozia sarebbe diventata più democratica, perché si sarebbe sottratta al giogo inglese e alle inclinazioni conservatrici di Albione; sarebbe stata più equa, per-

questi, i più rilevanti sono stati senza dubbio quelli relativi alla “questione monetaria” e alla futura appartenenza all’Unione Europea di una Scozia divenuta eventualmente indipendente.

Quanto alla prima questione, si trattava di capire, nello specifico, quale sarebbe stata la moneta da adottare laddove i cittadini avessero optato per l’indipendenza del Paese. Il governo britannico, da parte sua, aveva fin da subito mostrato una certa reticenza nei confronti dell’ipotesi del mantenimento della sterlina in un’unione monetaria tra Regno Unito e Scozia indipendente. E ciò ha determinato, tra i cittadini scozzesi, un clima di generale incertezza, dovuta al fatto che ignoravano quali sarebbero stati gli esiti e le possibili soluzioni alla “questione monetaria”.

Per quanto concerne invece la “questione europea”, questa riguardava la procedura di ammissione della Scozia all’Unione europea, allorché quest’ultima fosse divenuta indipendente. Non era certo, difatti, che tutti i Paesi membri sarebbero stati favorevoli all’ammissione del Paese all’Unione. Ciò in forza di quanto disposto dall’art. 49 del TUE, il quale prevede che il Consiglio europeo si pronunci all’unanimità sulla domanda di ammissione presentata dal singolo Stato⁵¹³.

Uno dei temi più discussi durante la campagna elettorale è stato, dunque, la possibilità che alcuni degli Stati ponessero il veto all’ingresso della Scozia nell’Unione. Il riferimento è, nello specifico, a Paesi quali la Spagna in cui, come è noto, il fenomeno indipendentista è molto radicato. È evidente, in questi termini, come assecondare una richiesta di ingresso della Scozia significherebbe, per un Paese come la Spagna, creare un precedente molto pericoloso. Se venisse ammessa la Scozia, infatti, difficilmente ci si potrebbe opporre in seguito a una eventuale richiesta di ammissione da parte della Catalogna, una volta divenuta, in ipotesi, indipendente dalla Spagna. Ingresso che, come è facilmente intuibile, non sarebbe visto affatto con favore dalle istituzioni spagnole.

La campagna elettorale di avvicinamento al *referendum*, dunque, è stata incentrata su tematiche che, a nostro avviso, ne hanno profondamente condizionato l’esito. Riteniamo, difatti, che la preoccupazione circa la moneta da adoperare in un futuro indipendente, unita all’incertezza relativa ai possibili esiti di una richiesta di ammissione

ché avrebbe potuto organizzare in modo più solidale i servizi pubblici, tornando a un’idea tradizionale – marshalliana e beveridgiana – di Welfare State, tradita dal New Labour blairiano; sarebbe stata infine più ricca, potendo contare in modo esclusivo sui cespiti derivanti dallo sfruttamento di petrolio e gas del Mare del Nord».

⁵¹³ Più in particolare, si prevede che «ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all’articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell’Unione. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all’unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono».

all'Unione, abbiano contribuito a determinare, come era inevitabile che fosse, l'esito della consultazione referendaria⁵¹⁴.

Il 18 settembre 2014, il 55.3% dei cittadini scozzesi recatosi alle urne ha scelto di restare parte del Regno Unito⁵¹⁵. Più nel dettaglio, i voti contrari all'indipendenza sono stati 2.001.926, mentre quelli favorevoli 1.617.989. Ma il dato più rilevante appare soprattutto quello relativo alla ingentissima affluenza alle urne, attestatasi, per l'occasione, all'84.6% degli aventi diritto al voto. Percentuale che mostra, con tutta evidenza, come l'appuntamento referendario abbia determinato un diffuso coinvolgimento tra i cittadini scozzesi⁵¹⁶.

Oltre alla *questione monetaria* e a quella *europea*, determinanti nelle preferenze di voto sono stati, senza dubbio, i progetti presentati, in prossimità del *referendum*, dai principali partiti politici nazionali, i quali, in opposizione alla soluzione indipendentista, propugnavano un piano di rafforzamento della *devolution* scozzese.

Il voto contrario dei cittadini scozzesi, dunque, non si traduceva in un apprezzamento incondizionato nei confronti dello *status quo*, quanto nella volontà di avviare un processo di ulteriore concessione di poteri alla Scozia. Sebbene i voti contrari prevalsero, quindi, il fatto che più di un milione e mezzo di elettori avesse votato in fa-

⁵¹⁴ Secondo G. CARVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *Federalismi.it*, n. 18, 201, 21, «gli snodi centrali della campagna sono stati temi complessi quali l'Europa e le relazioni internazionali, la difesa, l'economia, la scelta della moneta, il welfare».

⁵¹⁵ Giova ricordare, a tal riguardo, che l'elettorato attivo era composto da tutti i residenti in Scozia che avessero compiuto i 16 anni d'età. Di seguito i risultati rilevati nelle 32 circoscrizioni (fonte BBC): Aberdeen: Yes: 41,39%; No: 58,61% - Aberdeenshire: Yes: 39,64%; No: 60,36% - Angus: Yes: 43,7%; No: 56,3% - Argyll and Bute: Yes:41,48; % No: 58,52% - Clackmannanshire: Yes: 46,20%; No: 53,80% - Comhairle nan Eilean Siar: Yes: 46,58; No:53,42% - Dumfries & Galloway: Yes: 34,33%; No: 65,67% - Dundee: Yes: 57,35%; No: 42,65% - East Ayrshire: Yes: 47,22%; No: 52,78% - East Dunbartonshire: Yes: 38,80%; No: 61,20% - East Lothian: Yes: 38,28%; No: 61,72% - East Renfrewshire: Yes: 36,81%; No: 63,19% - Edinburgh: Yes: 38,90%; No: 61,10% - Falkirk: Yes: 46,53%; No: 53, 47%; Fife: Yes: 44,95%; No: 55,05% - Glasgow: Yes: 53,49%; No: 46,51% - Highland: Yes: 47, 08%; No: 52,92% - Inverclyde: Yes: 49,92%; No: 50,08% - Midlothian: Yes: 43,70%; No: 56,30% - Moray: Yes: 42,44% No: 57,56% - North Ayrshire: Yes: 48,99% No: 51,01% - North Lanarkshire: Yes: 51,07% No: 48,93% - Orkney: Yes: 32,80% No: 67,20% - Perth & Kinross: Yes: 39,81% No: 60,19% - Renfrewshire: Yes: 47,19% No: 52,81% - Scottish Borders: Yes: 33,44% No: 66,56% - Shetland: Yes: 36,29% No: 63,71% - South Ayrshire: Yes: 42,13% No: 57,87% - South Lanarkshire: Yes: 45,33% No: 54,67% - Stirling: Yes: 40,23% No: 59,77% - West Dunbartonshire: Yes: 53,96% No: 46,04% - West Lothian: Yes: 44,82% No: 55,18% .

⁵¹⁶ Per un'approfondita disamina sul *referendum* del 18 settembre 2014 si v. T. MULLEN, *The referendum and after: Scotland's Constitutional future*, in *European Public Law*, vol. 22, 2, 2016, 189 ss., secondo cui «the general tendency was for persons who were more affluent or in higher status groups to be less likely to vote for independence than those less advantaged. There was a small difference between men and woman with men more likely to vote for independence. A higher proportion of older than younger voters voted against independence. Those born in Scotland were more likely to vote yes than those born outside Scotland, and the group least likely to vote for independence were those born elsewhere in the UK».

vore dell'indipendenza imponeva che la questione istituzionale scozzese restasse tra i punti principali dell'agenda politica sia a Londra che, ovviamente, a Edimburgo⁵¹⁷.

Ed in effetti, già all'indomani del *referendum*, i *leader* unionisti decisero di dar seguito a quanto promesso in prossimità della consultazione, ovvero di elaborare una proposta per il rafforzamento della *devolution* dei poteri in favore della Scozia. Peraltro, siffatta volontà era stata manifestata in un articolo apparso, a pochi giorni dal voto, su un noto quotidiano inglese⁵¹⁸.

Così, è stata annunciata l'istituzione di una Commissione, presieduta dal *Lord Smith*, con il compito di formulare una proposta concreta per il rafforzamento della *devolution* scozzese. Commissione quest'ultima, alla quale parteciparono i cinque partiti considerati, in quel momento, i più rappresentativi in Scozia: il Partito nazionalista scozzese, i *Labour*, i *Tories*, i Verdi e Libdem⁵¹⁹.

Il rapporto finale sui lavori della *Smith Commission* è stato pubblicato il 27 novembre 2014, a distanza, quindi, di circa due mesi dalla consultazione referendaria⁵²⁰. Nel *Report of the Smith Commission for further devolution of power to the Scottish Parliament* si prevedevano tre livelli d'intervento strutturati intorno a tre differenti pilastri: il primo, sull'introduzione di un nuovo accordo costituzionale per il governo della Scozia; il secondo, relativo allo sviluppo di politiche in materia di giustizia sociale, lavoro e crescita economica; il terzo concernente, in particolare, la responsabilità fiscale della Scozia⁵²¹.

Quanto al primo pilastro, il riferimento era soprattutto alla necessità di garantire stabilità alle istituzioni scozzesi. Si prevedeva, in questi termini, che il Parlamento e il Governo scozzesi fossero riconosciuti quali organi permanenti. Si proponeva, altresì, di formalizzare i rapporti di natura convenzionale tra gli esecutivi e i legislativi del

⁵¹⁷ È opinione diffusa il fatto che il voto espresso dai cittadini scozzesi in occasione del *referendum* del 18 settembre 2014 non debba essere interpretato come sinonimo della volontà di mantenere lo *status quo* ma piuttosto come voto finalizzato all'ottenimento di ulteriori concessioni da parte del centro. Sul punto v. S. PAROLARI, *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 6 ottobre 2015, 3.

⁵¹⁸ Il riferimento specifico è al cosiddetto *Vow*, impegno assunto pochi giorni prima della consultazione referendaria dai tre principali partiti unionisti (conservatori, laburisti e liberaldemocratici) nel *Daily Record* del 16 settembre 2014.

⁵¹⁹ Si v. sul punto M. GOLDONI, *Verso un Parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 27 febbraio 2015.

⁵²⁰ Sulla *Smith Commission* si v. QC KENNETH CAMPBELL, *The "Scotland clauses" and parliamentary supremacy*, in *Juridical Review*, 3, 2015, 259 ss.; A. PAGE, *The Smith Commission and further powers for the Scottish Parliament*, in *Edinburgh Law Review*, 2015; S. PAROLARI, *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 ottobre 2015, 4 ss.

⁵²¹ Si v. QC KENNETH CAMPBELL, *The "Scotland clauses" and parliamentary supremacy*, cit., 259, secondo cui «the Commission organised the outcomes agreed under three pillars as follows: 1) "providing a durable but responsive constitutional settlement for the governance of Scotland"; 2) "delivering prosperity, a healthy economy, jobs, and social justice"; 3) "strengthening the financial responsibility of the Scottish Parliament"».

centro e della periferia, di attribuire al Parlamento di *Holyrood* ulteriori poteri in materia elettorale e di riconoscere, infine, a quest'ultimo, un ruolo più incisivo nella disciplina dei rapporti con l'Unione Europea.

Per quanto concerne il secondo pilastro, si proponeva la devoluzione di ulteriori competenze in materia di *welfare*, nell'attività di estrazione del petrolio, nello sfruttamento delle risorse naturali e nell'amministrazione dei *tribunals*.

Infine, nel terzo pilastro, si contemplava un aumento dei poteri in materia fiscale, con particolare riferimento alla gestione dei tributi diretti e indiretti nel territorio scozzese.

Accolto con scetticismo dall'Esecutivo scozzese, il Report della *Smith Commission* ha invece incontrato il favore del Governo di Londra che, a distanza di due mesi, lo ha adoperato quale fonte ispiratrice dello *Scotland Bill* 2015.

Tralasciando per ora le differenze intercorrenti tra il Report finale della *Smith Commission* e lo *Scotland Bill* 2015, è opportuno invece rilevare come l'elaborazione dei documenti richiamati sia stata caratterizzata da una quantomeno inopportuna celerità. L'istituzione della *Smith Commission* e la predisposizione dello *Scotland Bill* 2015, infatti, sono stati tanto rapidi quanto precipitati dagli eventi. Come è stato condivisibilmente rilevato, i tempi sono stati dettati dalla convinzione diffusa che occorresse «un immediato gesto simbolico per non deludere le aspettative di quanti, su entrambi i fronti, avevano investito energie e risorse in un conflitto politico come quello creatosi attorno alla questione indipendentista»⁵²².

Si è giunti, in tal modo, all'approvazione dello *Scotland Act* 2016, il quale ha recepito, modificandole⁵²³, alcune tra le proposte più significate contemplate, dapprima, nel Report finale della *Smith Commission*, e, successivamente, nello *Scotland Bill* 2015. Tra queste, verranno approfondite la stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e la codificazione della *Sewel convention*.

⁵²² V., in questi termini, M. GOLDONI, *Verso un parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*, cit., 1. Nella medesima direzione si v. T. MULLEN, *The referendum and after: Scotland's Constitutional future*, cit., 191, il quale ha rilevato che «The Smith Commission completed its work in a little over two months. The UK Government produced its detailed proposal for the Scotland Bill only two months after that, and the Bill was introduced in the House of Commons after a further three months. Whilst there is clearly pressure arising from public expectation to deliver further devolution swiftly, given the importance and the complexity of the changes, such a rapid process creates the risk that the implications of the changes proposed may not be fully understood or the possible effects appreciated». Si v., inoltre, M. KEATING, *The Scottish independence referendum and after*, in *REAF*, 21, 2015, 90, secondo cui «Following the referendum, the unionist parties sought to keep their promise for more powers, appointing a facilitator, Lord Smith, to broker an agreement in the agreed timetable. This was widely criticized as an effort by the Westminster parties to agree a deal among themselves, with no time for public input or indeed a mature consideration of how their proposals might work».

⁵²³ Lo *Scotland Act* 2016, difatti, a differenza dello *Scotland Bill* 2015, rende permanente non solo il Parlamento scozzese, bensì anche il Governo.

8. La stabilizzazione delle istituzioni scozzesi e la codificazione della Sewel convention nello Scotland Act 2016.

Si tratta ora di capire, dunque, quali possano essere le conseguenze, in punto di diritto, della scelta del legislatore britannico di rendere permanenti le istituzioni scozzesi e di positivizzare la *Sewel convention*⁵²⁴.

Quanto alla prima questione, occorre preliminarmente ricordare come, mentre nel *Report* della *Smith Commission* si prevedeva che «UK legislation will state that the Scottish Parliament and Scottish Government are permanent institutions», nello *Scotland Bill* si stabiliva che lo «Scottish Parliament is recognised as a permanent part of the United Kingdom's constitutional arrangements». Soluzione, quest'ultima, accolta successivamente nella versione definitiva dello *Scotland Act 2016*.

È irrefutabile, in questi termini, come un conto sia rendere permanenti il Parlamento e il Governo, altro conto sia invece prevedere che il Parlamento scozzese sia riconosciuto, da Westminster, come parte permanente della Costituzione del Regno Unito⁵²⁵.

L'interrogativo di fondo è, dunque, se alla disposizione che riconosce come permanenti le istituzioni scozzesi debba essere assegnato un valore meramente programmatico o immediatamente precettivo⁵²⁶.

Al riguardo, le soluzioni prospettate durante l'iter di approvazione dello *Scotland Bill 2015* sono state molteplici.

Una parte della dottrina, infatti, ha sostenuto che «rendere permanente il parlamento vuole dire che non sarebbe possibile la sua abolizione da parte di una legge di Westminster». In questi termini – ha aggiunto la medesima dottrina – non appare «chiara quale potrebbe essere la formula che il legislatore britannico potrebbe adottare per conciliare tale previsione con il principio della sovranità del Parlamento. Approvare una legge che non può essere abrogata è contro uno dei principali corollari del principio della supremazia del parlamento, quello per cui *Parliament cannot bind its successors*»⁵²⁷.

Un'altra parte della dottrina ha ritenuto, diversamente, che «di per sé la frase appare nella sua formulazione null'altro che una dichiarazione simbolica, la cui eventuale

⁵²⁴ Sullo *Scotland Act 2016* si v. A. MCHARG, *A powerhouse parliament? An enduring settlement? The Scotland Act 2016*, in *Edinburgh Law Review*, 20, 3, 360 ss.

⁵²⁵ Secondo M. GOLDONI, *Verso un Parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*, cit., 3, «si tratta di una differenza lessicale di non poco conto».

⁵²⁶ Sulla distinzione tra norme programmatiche e norme precettive si v., per tutti, V. CRISAFULLI, *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.

⁵²⁷ Così G. CARVALE, *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, cit., 11.

violazione sarebbe difficilmente sanzionabile e che poco o nulla aggiungerebbe rispetto a quello che è lo *status quo*». In questa prospettiva, argomentava ulteriormente la dottrina richiamata, «è evidente che la clausola non accresce le garanzie di cui questi due organi già godono nei fatti: gli stessi non verrebbero mai aboliti comunque, perché un intervento di questo tipo andrebbe contro la volontà del popolo (sovrano scozzese)⁵²⁸.

È stato altresì sostenuto che la disposizione in esame rappresenterebbe un enunciato «di principio la cui rilevanza costituzionale rimane tutta da verificare»⁵²⁹. L'obiettivo prefigurato sarebbe, allora, semplicemente quello di «fotografare una situazione di fatto, rendendola più esplicita. Se vi è motivo di affermare che l'assetto istituzionale multi-livello venutosi a creare con la *devolution* debba considerarsi permanente, ciò non pare doversi ricondurre né agli atti legislativi istitutivi di tale assetto, né tantomeno ad una disposizione di legge che sancisca il carattere permanente delle istituzioni ivi ricomprese»⁵³⁰.

A ben osservare, la risposta al quesito su quale debba essere il valore da attribuire alla disposizione in esame è rinvenibile, a nostro sommo avviso, nello stesso *Scotland Act 2016*, nella parte in cui si prevede che «it is declared that the Scottish Parliament and the Scottish Government are not to be abolished except on the basis of a decision of the people of Scotland voting in a referendum». Detto in altri termini, lo *Scotland Act 2016* non sopprime il potere di Westminster di abolire il Parlamento e il Governo scozzesi, tuttavia subordina siffatta eventualità all'approvazione referendaria da parte del popolo scozzese. Ci pare, quindi, che da ciò scaturisca la portata immediatamente precettiva della disposizione che stabilizza le istituzioni scozzesi.

Si tratta di capire, dunque, come una prescrizione siffatta possa armonizzarsi con uno dei corollari del principio della sovranità parlamentare di Westminster, ovvero il divieto imposto al legislatore di vincolare i suoi successori. Sotto questo profilo, si è detto che, in realtà, la disposizione succitata rappresenterebbe «a valid exercise of the (still legally unlimited) law-making power of the UK Parliament. For in such circumstances, Parliament would not be “binding its successors”, in the sense of removing options absolutely from the possibilities open to being pursued through future statu-

⁵²⁸ In questi termini v. S. PAROLARI, *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devolution in Scozia*, cit., 6.

⁵²⁹ Si tratta della posizione sostenuta E. HARRIS, *Certezza del diritto e diritto “informale”: la garanzia del buon funzionamento delle relazioni tra livelli di governo nel Regno Unito dopo il referendum sull'indipendenza scozzese*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016, 9.

⁵³⁰ *Ivi*, 14.

tory action, but exercising its legislative power to change the way – the “manner and form” – in which certain future legislative possibilities would need to be pursued»⁵³¹.

In tal modo, dunque, si sarebbe raggiunto un ragionevole compromesso tra la tutela delle istituzioni scozzesi, sopprimibili solo per il tramite di una consultazione popolare, e il principio della sovranità parlamentare di Westminster che, secondo la dottrina richiamata, non avrebbe subito alcuna erosione.

A nostro sommo avviso, la tesi richiamata non coglie nel segno.

Ci pare, al contrario, che la disposizione in esame rappresenti un ulteriore tassello del processo di erosione che sta investendo, nel corso degli ultimi anni, il principio della sovranità di Westminster. La modifica intervenuta, difatti, «ha introdotto cambiamenti profondi e radicali, non archiviabili come scelte meramente politiche, cambiamenti che, nella sostanza, hanno ridotto ulteriormente il tradizionale concetto di sovranità del Parlamento»⁵³². Rendere permanenti le istituzioni scozzesi significa, infatti, propendere per un nuovo assetto territoriale e «un nuovo modello di distribuzione del potere tra centro e periferia fondato su una condivisione di sovranità tra le istituzioni devolute»⁵³³.

E ciò si armonizza perfettamente con quanto statuito dalla Suprema Corte nella sentenza *AXA General Insurance vs Lord Advocate* del 2011, nella quale sarebbe rinvenibile, come è stato sostenuto, «un effetto limitativo della [...] sovranità parlamentare di classica memoria»⁵³⁴. In quella sede, difatti, la Corte suprema ha vagliato la posizione del Parlamento scozzese e dei suoi atti legislativi, statuendo che l'attività normativa di *Holyrood*, «pur rimanendo formalmente assoggettata al diritto di Westminster, acquisisce nell'ordine costituzionale britannico una posizione *sui generis* che argi-

⁵³¹ Si v., in questi termini, M. GORDON, *The Permanence of Devolution: Parliamentary Sovereignty and Referendum Requirements*, in *Scottish Constitutional Futures Forum*, 30 settembre 2015, 1 ss.

⁵³² Così G. CARVALE, *L'illusione della sovranità. Il Regno Unito tra elezioni locali e Brexit*, in *Federalismi.it*, n. 10, 2016, 9.

⁵³³ *Ibidem*.

⁵³⁴ Sulla istituzione della *Supreme Court* e, più in generale, sul *Constitutional Reform Act* del 2005 v. E. BALBONI, *Il Constitutional Reform Act 2005*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2007, 399 ss. La Suprema Corte del Regno Unito, Corte di giustizia istituita nel 2005, «si collega al quadro devolutivo poiché la sua giurisdizione è chiamata ad occuparsi, inter alia, dei cosiddetti *devolution cases* e pertanto dei conflitti legislativi e di potere tra le “aree costituenti” del Regno Unito». Si v., inoltre, I. RUGGIU, *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale “a metà” tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, cit., 1163, la quale ci ricorda efficacemente che il *Constitutional Reform Act 2005* «ha istituito una Corte suprema per il Regno Unito la quale assume su di sé le funzioni, precedentemente incarnate dal *Judicial Committee of the Privy Council*, di giudice supremo nelle cause della devolution. La Corte si presenta composta di 12 giudici, formalmente nominati dalla Regina su designazione in parte del Primo Ministro, in parte di una Commissione, in parte del *Lord Chancellor*, attraverso un complesso processo che prevede anche momenti di consultazione con rappresentanze istituzionali delle tre regioni devolute. Non è prevista, tuttavia, alcuna rappresentanza regionale in seno alla Corte che è preposta a giudicare, in ultimo grado e in via definitiva, le questioni concernenti conflitti di competenza».

na l'influenza in Scozia della sovranità parlamentare del Legislativo britannico e impone alle Corti un obbligo di maggior deferenza e di cautela interpretativa»⁵³⁵.

La Corte suprema, dunque, ha così inaugurato la dottrina «della sostanziale analogia (anche se non parità costituzionale) tra il Parlamento di Westminster e lo Scottish Parliament»⁵³⁶.

In definitiva, è possibile argomentare che, da un lato la giurisprudenza, dall'altro lato il legislatore, hanno contribuito a intensificare quel processo di erosione del principio della sovranità di Westminster che, negli anni, pare essere divenuto irreversibile.

È nella medesima prospettiva che deve essere interpretata, a nostro avviso, la scelta di positivizzare la *Sewel convention*. Decisione quest'ultima, la quale implicherebbe che «Westminster assume su di sé un vero e proprio obbligo giuridico di non legiferare nelle materie devolute senza il consenso del Parlamento scozzese»⁵³⁷. Si tratterebbe, in questi termini, di un'ulteriore spia del processo di erosione del principio della sovranità parlamentare di Westminster.

Non è immediato comprendere, tuttavia, come la disposizione che positivizza la *Sewel convention* possa armonizzarsi con l'attribuzione riconosciuta a Westminster di emanare leggi per la Scozia. Nel riformato art. 28, cc. 7 e 8, dello *Scotland Act*, si legge infatti che «This section does not affect the power of the Parliament of the United Kingdom to make laws for Scotland. But it is recognised that the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament».

Ne derivano due ordini di considerazioni.

In primo luogo, non convince la scelta del legislatore di positivizzare la *Sewel convention* e, contestualmente, di non intervenire su quella parte del medesimo art. 28 che attribuisce a Westminster la possibilità di legiferare nelle materie devolute, lasciando così irrisolto un nodo fondamentale. In secondo luogo, non risulta parimenti comprensibile la decisione di inserire, nella disposizione in esame, l'avverbio “*normally*”, il quale, se poteva avere un senso sul piano convenzionale, non può certo averlo ora che l'istituto ha trovato cittadinanza sul piano legale⁵³⁸.

⁵³⁵ Si v., in questi termini, A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, cit., 171.

⁵³⁶ *Ibidem*.

⁵³⁷ Così S. PAROLARI, *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, cit., 7.

⁵³⁸ Si v., sul punto, M. GOLDONI, *Verso un Parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*, cit., 3, il quale, interrogandosi sulla efficacia del provvedimento, ha argomentato che «da un punto di vista simbolico, serve a rafforzare la validità formale della convenzione Sewel dotandola di una base legislativa. Politicamente sembra inoltre fornire un ulteriore argomento contro ogni tentazione da parte di Westminster di riappropriarsi di materie devolute in modo unilaterale. A differenza della permanenza del Parlamento scozzese, questo sembra essere un caso meno di scuola e più realistico. La previsione di una norma che codifichi la Sewel convention non è quindi ridondante ma aggiunge ulteriori fonti alla disciplina delle relazioni fra i due Parlamenti. I dubbi, casomai, sono creati dal riferi-

Appare fin troppo evidente che, fino a quando nella stessa disposizione di legge «sarà ricompresa sia la convenzione... che l'affermazione della potestà legislativa “sempre e comunque” di Westminster, [...] difficilmente il meccanismo in questione diventerà suscettibile di assumere un'importanza maggiore rispetto al passato»⁵³⁹.

E anzi, a differenza del passato, il rischio è di recapitare ai giudici operazioni interpretative che in precedenza venivano risolte mediante le procedure della dialettica politica. Non è affatto certo, insomma, che dalla giurisdizionalizzazione dei conflitti possano scaturire garanzie maggiori per la *devolution* scozzese.

In sintesi, dunque, è possibile concludere che mentre la scelta di ancorare le istituzioni scozzesi alla volontà popolare risulta meritevole di apprezzamento, altrettanto non può valere con riferimento alla scelta di positivizzare la *Sewel convention* mantenendone inalterata la sua formulazione originaria.

Resta tuttavia il fatto che, con l'approvazione dello *Scotland Act* 2016, il processo di erosione del principio della sovranità parlamentare di Westminster sembra essersi ulteriormente accentuato. Processo, quest'ultimo, che, avviato con l'adesione del Regno Unito alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo, pare ora trovare consolidamento nelle scelte operate dal legislatore britannico di stabilizzare le istituzioni scozzesi e codificare la *Sewel convention*. Riteniamo, ad ogni modo, che non siano ancora soddisfatte le condizioni necessarie per poter congetturare una equiordinazione tra il Parlamento di Westminster e di *Holyrood*.

9. Alcuni casi di dubbia applicazione della *Sewel convention*: a) *Brexit*.

Dacché la *Sewel convention* è stata positivizzata, vi sono stati alcuni casi, particolarmente controversi, per i quali si è discusso se la stessa dovesse o meno ricevere applicazione. Il primo di questi è rappresentato dalla *Brexit*. È stato oggetto di dibattito, infatti, la questione se, per il perfezionamento del processo di uscita del Regno Unito

mento alla presenza di “condizioni normali” alle quali viene legata la forza legislativa della convenzione».

⁵³⁹ Così E. HARRIS, *Certezza del diritto e diritto “informale”: la garanzia del buon funzionamento delle relazioni tra livelli di governo nel Regno Unito dopo il referendum sull'indipendenza scozzese*, cit., 4, la quale ha inoltre argomentato che «il buon funzionamento della *Sewel convention* e di altre modalità di coordinamento è dipeso in larga parte dal fatto che le stesse non fossero cristallizzate in norme legislative suscettibili di essere sottoposte a un controllo giurisdizionale. Si badi bene, non si vuole certo affermare che tale modello sia sempre valido ma ciò che pare evidente è che la mera codificazione di meccanismi pensati nell'ottica di una cooperazione il più possibile flessibile [...] potrebbe determinare situazioni conflittuali e di scarsa utilità».

dall'Unione europea, fosse o meno necessario ricevere il consenso del Parlamento scozzese⁵⁴⁰.

Come è ben noto, il 23 giugno 2016, il 51.9% dell'elettorato britannico recatosi alle urne si è espresso per l'abbandono dell'Unione Europea⁵⁴¹.

Ebbene, già all'indomani della consultazione referendaria, alcuni costituzionalisti hanno sostenuto che la Scozia, negando il proprio assenso, avrebbe potuto di fatto impedire a Westminster l'approvazione del provvedimento con il quale sancire il definitivo abbandono dell'Unione.

E ciò, in quanto dall'uscita del Regno Unito dall'Unione scaturirebbero tutta una serie di conseguenze incidenti sulla sfera della potestà legislativa attribuita alla Scozia. Oltre a materie quali la pesca e l'agricoltura, il cui esercizio verrebbe profondamente condizionato, la conseguenza più rilevante risiederebbe nella caduta, per il Parlamento scozzese, del limite della conformazione degli atti interni al diritto europeo.

L'alterazione della potestà legislativa e la contestuale lesione della competenza esecutiva dei Ministri scozzesi implicherebbe, dunque, il necessario assenso da parte del Parlamento scozzese, mediante l'approvazione di una *Sevel motion*. In caso contrario, seguendo tale logica argomentativa, si determinerebbe l'impossibilità per il Regno Unito di procedere all'abbandono dell'Unione europea.

L'orientamento da ultimo richiamato, tuttavia, non ha incontrato il favore unanime della dottrina. È stato sostenuto, infatti, che la Scozia non possa in alcun modo impedire l'uscita del Regno Unito dall'Unione perché, diversamente opinando, si giungerebbe alla paradossale conclusione di riconoscere in capo alla stessa un potere di veto nei confronti di Westminster⁵⁴².

A sostegno di tale soluzione ermeneutica sarebbe possibile addurre numerose argomentazioni.

⁵⁴⁰ Sulle possibili implicazioni legate alla *Brexit* si v. D. EDWARD – N. N. SHUIBHNE, “*While Europe’s eye is fix’d on mighty things*”: implications of the Brexit vote for Scotland, in *European Law Review*, 41, 4, 481 ss.; G. MARTINICO, *La confusione regna “sovrana”: riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, 27 giugno 2016, in www.diritticomparati.it; B. CARAVITA, *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13, 2016, 2 ss.; C. C. GIALDINO, *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell’Unione europea*, in *Federalismi.it*, 13, 2016, 2 ss.; F. SAVASTANO, *Brexit: un’analisi del voto*, in *Federalismi.it*, 13, 2016, 2 ss.

⁵⁴¹ È importante rilevare come il voto sull'uscita dall'Unione Europea sia stato profondamente eterogeneo nelle diverse aree del Regno Unito. Si pensi, al riguardo, che mentre in Inghilterra e in Galles hanno votato per l'abbandono rispettivamente il 53.4% e il 52.5% dei cittadini, in Scozia e in Irlanda del Nord hanno votato per restare nell'Unione il 62% e il 55.8%. Evidenti disomogeneità emergono, inoltre, anche all'interno della stessa Inghilterra: difatti, le periferie hanno votato per il *leave*, mentre Londra si è schierata per il *remain*.

⁵⁴² In tema si v. M. ELLIOTT, *Brexit. Can Scotland block Brexit?*, in *Public Law for everyone*, del 26 giugno 2016.

In primo luogo, il fatto che il principio della sovranità parlamentare di Westminster inficerebbe qualsiasi tentativo della Scozia di esercitare un potere di veto nei confronti del Parlamento britannico.

In secondo luogo, la circostanza per cui, se anche si ritenesse necessaria la richiesta di consenso a *Holyrood*, un eventuale rifiuto sarebbe comunque superabile da Londra unilateralmente. E ciò, sia che si muova dall'assunto per cui alla *Sewel convention* debba essere attribuita una valenza meramente politica, sia che si ritenga, al contrario, che essa assuma valore prescrittivo.

Nel primo caso, difatti, *nulla quaestio*, giacché il possibile rifiuto sarebbe agevolmente superabile sulla base di valutazioni di carattere politico.

Nel secondo caso, si perverrebbe comunque allo stesso esito, dacché la sovranità di Westminster si imporrebbe anche dinnanzi a un'eventuale negazione del consenso da parte di Edimburgo. Il dissenso di *Holyrood*, pertanto, non rappresenterebbe in alcun caso un ostacolo giuridico all'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

In terzo luogo, anche a voler riconoscere un valore prescrittivo alla *Sewel convention*, sarebbe possibile far leva su quanto previsto nell'art. 28 dello *Scotland Act*, nel quale si statuisce che «the Parliament of the United Kingdom will not normally legislate with regard to devolved matters without the consent of the Scottish Parliament».

Si tratterebbe, dunque, in questi termini, di valutare se il caso *Brexit* si configuri quale circostanza normale o se assuma i connotati della straordinarietà, e, accogliendo quest'ultima ipotesi, Westminster sarebbe libero di procedere senza il consenso di *Holyrood*. È evidente, tuttavia, come una valutazione di questo tipo non possa che spettare, caso per caso, al Parlamento di Londra.

Epperò, se anche si accogliesse la tesi per cui la *Brexit* rappresenti un caso qualificabile come “normale” e quindi, come tale, assoggettabile alla *Sewel convention*, occorre rammentare che quest'ultima opera solamente laddove sia riscontrabile un'alterazione delle prerogative scozzesi. Rileverebbe stabilire, pertanto, se l'uscita del Regno Unito dall'Unione europea possa determinare un'effettiva compressione delle competenze devolute alla Scozia. E, sotto questo punto di vista, l'unico effetto concreto sui margini di autonomia scozzesi sembrerebbe rappresentato dalla caduta del limite del diritto comunitario. Ma anche questo ostacolo, a ben osservare, potrebbe essere superato prevedendo il mantenimento di tale limite in capo alla sola Scozia.

Un'ultima argomentazione a sostegno della tesi per cui non sussisterebbe alcun obbligo per Londra di chiedere l'assenso a *Holyrood*, concerne l'interpretazione dell'art. 50 del TUE. Quest'ultimo, infatti, secondo la dottrina richiamata, affiderebbe al Governo e non al Parlamento, nell'esercizio dei suoi poteri in materia di politica estera, il compito di notificare al Consiglio europeo l'intenzione di recedere

dall'Unione europea⁵⁴³. Seguendo siffatta logica interpretativa, la procedura prevista nell'art. 50 del TUE sarebbe da ritenersi soddisfatta senza bisogno di alcun passaggio parlamentare a Westminster, e, di conseguenza, risulterebbe del tutto priva di fondamento la necessità del consenso da parte di Edimburgo⁵⁴⁴. Detto in altri termini, per completare il processo di uscita dall'Unione europea non sarebbe necessario alcun tipo di passaggio parlamentare, né a Westminster, né tantomeno a *Holyrood*.

Il corso degli eventi ha mostrato, tuttavia, come quest'ultima ipotesi non potesse ritenersi ammissibile⁵⁴⁵.

Difatti, il 3 novembre 2016, l'Alta Corte britannica ha stabilito come il Governo non possa appellarsi all'art. 50 del TUE senza aver prima ottenuto l'assenso da parte di Westminster. Secondo l'Alta Corte, dunque, è da ritenersi imprescindibile un voto che confermi la volontà popolare emersa in occasione del *referendum* dello scorso 23 giugno.

Il Governo, dal canto suo, ha ritenuto di presentare ricorso alla Suprema Corte del Regno Unito, ribadendo le argomentazioni addotte nel primo grado di giudizio.

In primo luogo, a sostegno della tesi per cui spetterebbe al Governo notificare la decisione, sarebbe possibile argomentare che, essendo la Brexit una questione riconducibile alla politica estera, spetterebbe al Governo invocare il succitato art. 50 del TUE. Oltretutto, a voler seguire fino in fondo questa impostazione, si potrebbe argomentare altresì che il Governo potrebbe finanche avvalersi della «*Royal prerogative*»,

⁵⁴³ In direzione contraria v. K. WRIGHT, *Taking Back Control? Appeals to the People in the Aftermath of the UK's Referendum on EU Membership*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, 1 ss.

⁵⁴⁴ Nell'art. 50 del TUE si prevede che «Ogni Stato membro può decidere, conformemente alle proprie norme costituzionali, di recedere dall'Unione. 2. Lo Stato membro che decide di recedere notifica tale intenzione al Consiglio europeo. Alla luce degli orientamenti formulati dal Consiglio europeo, l'Unione negozia e conclude con tale Stato un accordo volto a definire le modalità del recesso, tenendo conto del quadro delle future relazioni con l'Unione. L'accordo è negoziato conformemente all'art. 218, par. 3 del TFUE. Esso è concluso a nome dell'Unione dal Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata previa approvazione del Parlamento europeo. 3. I trattati cessano di essere applicabili allo Stato interessato a decorrere dalla data di entrata in vigore dell'accordo di recesso o, in mancanza di tale accordo, due anni dopo la notifica di cui al par. 2, salvo che il Consiglio europeo, d'intesa con lo Stato membro interessato, decida all'unanimità di prorogare tale termine. 4. Ai fini dei par. 2 e 3, il membro del Consiglio europeo e del Consiglio che rappresenta lo Stato membro che recede non partecipa né alle deliberazioni né alle decisioni del Consiglio europeo e del Consiglio che lo riguardano. Per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'art. 238, par. 3, lettera b) del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. 5. Se lo Stato che ha receduto dall'Unione chiede di aderirvi nuovamente, tale richiesta è oggetto della procedura di cui all'articolo 49».

⁵⁴⁵ Sul punto si v. F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2017, 4 ss., la quale ha osservato che «in aggiunta al problema della vincolatività politica del referendum, si è immediatamente prospettata la questione – di esclusivo rilievo costituzionalistico – dell'effettiva legittimazione del Governo a decidere di avviare – sia pure sulla spinta dell'esito referendario – la procedura di recesso dall'UE ex art. 50 TUE, in virtù delle c.d. prerogative della Corona (Royal Prerogative Powers) il cui esercizio è tradizionalmente delegato all'Esecutivo, che quindi è legittimato ad agire in modo autonomo sul piano internazionale».

vale a dire quel potere, riconosciuto all'esecutivo, di esercitare azioni di governo direttamente per conto del Sovrano⁵⁴⁶.

Coloro che invece hanno sostenuto la tesi opposta, ovvero della imprescindibilità di un voto parlamentare, oltre al principio della sovranità parlamentare di Westminster, hanno richiamato la tesi per cui se è vero da un lato che la firma di un Trattato internazionale risulta prerogativa del Governo, è altrettanto vero, dall'altro lato, che è indispensabile la successiva ratifica parlamentare affinché l'*iter* possa ritenersi concluso. D'altra parte, si tratterebbe di attenersi al medesimo procedimento seguito nel 1972, anno in cui, come è ben noto, tramite l'approvazione dello *European Communities Act*, il Parlamento ha ratificato l'ingresso nella Comunità europea. Pertanto, in virtù del principio del *contrarius actus*, il procedimento seguito in fase di ingresso andrebbe rispettato anche in fase d'uscita.

Ebbene, il 24 gennaio 2017, la Corte suprema ha rigettato le argomentazioni adottate dal Governo e confermato, nella sua interezza, l'impianto motivazionale della decisione della *High Court*. La Corte ha cioè ribadito come sia assolutamente necessario che la decisione del Regno Unito di recedere dall'Unione europea venga certificata da un atto legislativo di Westminster⁵⁴⁷.

In questi termini, allora, è possibile concludere che a determinare un eventuale arresto della procedura di recesso non potrà senz'altro essere *Holyrood*, quanto, semmai, il Parlamento di Londra. Ma si tratta di un'ipotesi che, a ben riflettere, risulta inverosimile o, quantomeno, piuttosto residuale.

⁵⁴⁶ Si v., sul punto, P. LEYLAND, *Introduzione al diritto costituzionale del Regno Unito*, Torino, Giappichelli, 2005, 8, secondo cui con prerogativa regia «si fa riferimento a quel residuo di potere arbitrario e discrezionale lasciato alla Corona, ma esercitato per lo più dai Ministri. La *Royal Prerogative* esiste perché funzionale all'azione di governo, ed è riconosciuta dai giudici quale parte della *common law*. Include, fra l'altro, la stipulazione dei trattati internazionali, il potere di dichiarare guerra, quello di concedere amnistie...».

⁵⁴⁷ In realtà, il fatto che la Corte Suprema avrebbe confermato l'orientamento del primo grado era abbastanza prevedibile. Difatti, come è stato opportunamente evidenziato da F. SGRÒ, *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, cit., 11, «se gli accordi internazionali stipulati dal Governo hanno una interferenza diretta e significativa sul diritto interno, nel senso che sono idonei ad incidere sui diritti dei singoli, allora la sovranità parlamentare si riespande *ex se*, rendendo necessario l'intervento del Parlamento non solo per legittimare l'azione del Governo e conferire valore democratico alle sue scelte politiche, ma anche per consentire la produzione di effetti normativi interni. Diversamente, le determinazioni governative non potrebbero permeare in alcun modo il *rule of law*, risultando prive di efficacia nell'ordinamento interno».

9.1. Segue: b) l'abrogazione del *The Human Rights Act 1998*.

Un ulteriore caso di incerta applicazione della *Sewel convention* concerne il tentativo di abrogazione, sostenuto dal partito conservatore britannico, dello *Human Rights Act 1998*. Si tratta, nello specifico, dell'atto con il quale è stata sancita la soggezione della disciplina britannica sui diritti alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo.

Ebbene, secondo l'orientamento seguito dal Governo scozzese, non essendo la materia in esame riconducibile alla sez. 5 dello *Scotland Act 1998*, è necessario che Londra, per abrogare lo *Human Rights Act*, chieda l'assenso al Parlamento scozzese, anche perché l'eventuale abrogazione avrebbe riflessi sui poteri devoluti e, più in generale, sulle istituzioni scozzesi. Secondo il Governo britannico, al contrario, il fatto che lo *Human Rights Act* non sia modificabile da una legge scozzese implica che possa essere invece revisionato o abrogato tramite un provvedimento unilaterale adottato a Westminster, ancorché non si tratti di una materia esplicitamente ricompresa tra quelle riservate.

Occorre, dunque, preliminarmente, individuare chi tra il legislatore scozzese e quello britannico possa dirsi competente in materia.

Al riguardo, non sembra potersi affermare, almeno *prima facie*, che l'ambito materiale in esame sia riconducibile alle materie riservate a Westminster⁵⁴⁸. Difatti, l'art. 7, sez. 5, dello *Scotland Act 1998* prevede che sia riservata a Westminster la competenza relativa alle relazioni internazionali, incluse le relazioni con i territori esterni al Regno Unito, con la Comunità europea e con altre organizzazioni internazionali, nonché le normative inerenti al commercio, l'assistenza e la cooperazione allo sviluppo internazionale. Non sono invece da intendersi materie riservate, a norma del c. 2 del medesimo art. 7, l'ottemperanza e il rispetto di obblighi internazionali, gli obblighi derivanti dalla Convenzione sui diritti dell'Uomo, nonché gli obblighi derivanti dalle norme del diritto comunitario⁵⁴⁹.

⁵⁴⁸ Secondo A. TICKELL, *Does Westminster need Holyrood's consent to repeal the Human Rights Act 1998?*, in *Scots Law Times*, 33, 161, «a careful reading of the Scottish devolution statute suggests two important conclusions which have not been widely or well understood in the public debate on the repeal of the Human Rights Act in the Scottish and wider UK media. Firstly, the Human Rights Act is not "written into" the Scotland Act in the way many commentators and politicians have suggested; and secondly, human rights are not a reserved matters under the Scotland Act 1998».

⁵⁴⁹ Nell'art. 7, sez. 5, dello *Scotland Act 1998*, rubricato «*Foreign affairs*», si prevede difatti che «1. International relations, including relations with territories outside the United Kingdom, the European Communities and other international organisations, regulation of international trade, and international development assistance and cooperation are reserved matters. 2. Sub-paragraph (1) does not reserve: a) observing and implementing international obligations, obligations under the Human Rights Convention and obligations under Community law, b) assisting Ministers of the Crown in relation to any matter to which that sub-paragraph applies».

Ragionando per sottrazione, dunque, è possibile argomentare che l'ambito materiale relativo alla CEDU sia riconducibile alle competenze devolute alla Scozia.

Eppure, è lo stesso *Scotland Act* 1998, nell'art. 1, lett. f), sez. 4, a stabilire che la legge del Parlamento scozzese non possa in alcun modo modificare lo *Human Rights Act* 1998, e a precisare, nell'art. 126, che «the *Convention Rights* has the same meaning as in the *Human Rights Act* 1998». Viene sancita dunque, espressamente, la perfetta sovrapposibilità tra la Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo e lo HRA 1998.

In estrema sintesi, al legislatore scozzese è, da un lato, esplicitamente imposto il rispetto della CEDU e, dall'altro, precluso qualsiasi intervento modificativo sullo *Human Rights Act* 1998.

Si tratta quindi di capire se, per abrogare l'atto richiamato, Westminster necessiti o meno dell'assenso del Parlamento scozzese. È evidente che, a seconda della scelta sulla riconducibilità della materia alle competenze riservate a Londra o a quelle devolute a Edimburgo, gli scenari prefigurabili risultino tra loro alternativi.

Nel primo caso, infatti, riconoscendo la competenza a Westminster, si tratterebbe di capire se l'abrogazione dello *Human Rights Act* possa incidere sulle competenze attribuite a *Holyrood*. Nel secondo caso, invece, attribuendo la competenza in materia al legislatore scozzese, l'attivazione della *Sevel convention* non sarebbe in alcun modo in discussione.

Seguendo la prima logica argomentativa, in forza della quale non essendo possibile per il legislatore scozzese modificare lo *Human Rights*, allora la materia andrebbe ricondotta tra quelle riservate a Westminster, occorre interrogarsi se l'abrogazione dell'atto in esame possa sottendere uno specifico scopo devoluto o se incida sulle competenze attribuite al Parlamento o al Governo scozzese.

In tal caso, per l'abrogazione dello *Human Rights* sarà necessaria la richiesta di consenso a *Holyrood*. Se invece gli effetti del provvedimento si ritengano incidentali o comunque solamente consequenziali rispetto agli ambiti devoluti, sarà invece sufficiente che Westminster consulti l'Esecutivo scozzese⁵⁵⁰.

Muovendo da queste premesse, si è sviluppato un intenso dibattito dottrinale sul punto.

⁵⁵⁰ Occorre ricordare, al riguardo, che nel par. 2 della *Devolution Guidance Note 10* si prevede che «whether consent is needed depends on the purpose of the legislation. Consent need only be obtained for legislative provisions which are specifically for devolved purposes, although Departments should consult the Scottish Executive on changes in devolved areas of law which are incidental to or consequential on provisions made for reserved purposes». Nel par. 4, c. 3, del medesimo atto si prevede altresì che necessitano del consenso quei disegni di legge che «contains provisions applying to Scotland and which are for devolved purposes, or which alter the legislative competence of the Parliament or the executive competence of the Scottish Ministers».

Alcuni, infatti, hanno sostenuto che, incidendo l'abrogazione sulle competenze devolute alla Scozia, sarebbe senz'altro necessario l'assenso del Parlamento scozzese. E ciò poiché l'abrogazione dello *Human Rights Act* determinerebbe la caduta del vincolo, nei confronti del legislatore scozzese, del rispetto della CEDU, assumendo quest'ultima il medesimo "significato" dell'atto oggetto di abrogazione. L'intervento abrogativo, dunque, facendo venir meno il rispetto della Convenzione, determinerebbe un *enlargement* della potestà legislativa scozzese, ragion per cui risulterebbe imprescindibile la richiesta del consenso al Parlamento scozzese.

Un'ulteriore argomentazione a supporto della tesi per cui sarebbe necessario il consenso scozzese, risiederebbe nel fatto che al legislatore scozzese è preclusa la possibilità di approvare una legislazione di integrazione rispetto ai diritti contemplati nella Convenzione europea. Ciò, occorre ribadirlo, a causa dell'azione congiunta dei due limiti più sopra richiamati: ovvero, da un lato, il vincolo del rispetto della CEDU e, dall'altro lato, l'immodificabilità dello *Human Rights Act*.

Dacché, poi, a norma dell'art. 126 dello *Scotland Act*, i due atti devono intendersi sovrapponibili, ne consegue che l'abrogazione dello *Human Rights Act* determinerebbe, a catena, la caduta del vincolo della sua immodificabilità, con la conseguenza che al legislatore scozzese sarebbe consentito integrare i diritti previsti nella Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. Da ciò originerebbe, tuttavia, un'evidente alterazione, seppur in *melius*, delle prerogative legislative scozzesi, da cui scaturirebbe la necessità di un previo assenso di Edimburgo per l'abrogazione dello *Human Rights Act* 1998.

Anche a supporto della tesi opposta, ovvero quella per cui non sia necessario il consenso del Parlamento scozzese, sono state addotte numerose argomentazioni⁵⁵¹.

In primo luogo, è stato sostenuto che, in forza del principio della sovranità di Westminster, non esisterebbe alcun obbligo di richiedere il consenso al Parlamento scozzese per l'abrogazione dello *Human Rights Act* 1998. Non sarebbe affatto preclusa, in questi termini, la possibilità che Westminster intervenga per modificare la disciplina relativa ai diritti, anche optando per la non riconducibilità della materia in esame tra quelle riservate al centro.

D'altra parte, porre in discussione un assunto siffatto, secondo la dottrina in esame, significherebbe incidere sull'essenza stessa della *devolution* dei poteri, la quale, a differenza del modello federale, impone che qualsiasi attribuzione di poteri ai Paesi decentrati non possa dirsi irreversibile.

⁵⁵¹ In questi termini v. M. ELLIOT, *Could the Devolved Nations Block Repeal of the Human Rights Act and the Enactment of a New Bill of Rights?*, in *Public Law for everyone*, 12 maggio 2105.

Così argomentando, si giungerebbe pertanto alla conclusione che non rientra tra le prerogative dei Paesi devoluti impedire l'abrogazione dello *Human Rights Act* 1998, o l'eventuale approvazione di una nuova Carta dei diritti per il Regno Unito.

In secondo luogo, è stato argomentato che, comunque, a prescindere dal principio della sovranità parlamentare, non vi sarebbe comunque alcun obbligo in capo a Westminster di chiedere l'assenso al Parlamento scozzese. Ciò in quanto, da un lato, la sez. 4 dello *Scotland Act* 1998 impone che il legislatore scozzese non possa modificare lo *Human Rights Act* e, dall'altro, l'art. 29, c. 2, lett. c), dispone che non sia valido un atto scozzese che si ponga in contrasto con le limitazioni previste nella sezione 4 sopra richiamata⁵⁵². Non vi sarebbe, allora, alcuna compressione delle prerogative riconosciute alla Scozia, giacché quest'ultima non può vantare alcun titolo d'intervento in materia. Seguendo tale logica argomentativa si dovrebbe concludere che l'ipotesi della necessaria attivazione della *Sevel convention* risulti priva di un effettivo fondamento giuridico.

All'esito del dibattito richiamato, ci pare condivisibile la tesi secondo cui per la semplice abrogazione dello *Human Rights Act* non sia necessario il consenso del Parlamento scozzese.

Occorrono, tuttavia, alcune precisazioni.

Difatti, se all'abrogazione dello *Human Rights Act* si aggiungesse l'approvazione di una nuova Carta dei diritti britannica, estendibile a tutti i Paesi devoluti, le conclusioni alle quali giungere sarebbero differenti. È irrefutabile, in questi termini, il fatto che una scelta siffatta comporterebbe il sorgere, in capo alla Scozia, di nuovi limiti, con una conseguente compressione delle prerogative ad essa riconosciute. In quest'ultimo caso, pertanto, a nostro avviso, risulterebbe necessario procedere alla richiesta di assenso del Parlamento scozzese.

Ci sarebbe, invero, una soluzione in grado di scongiurare lo scenario da ultimo prefigurato. Infatti, contestualmente all'abrogazione dello HRA e all'approvazione di una nuova Carta dei diritti, il legislatore britannico potrebbe prevedere che ai Paesi devoluti continui ad applicarsi lo HRA 1998. In altre parole, l'abrogazione produrrebbe i suoi effetti nella sola Inghilterra, così sottraendo Westminster dall'obbligo di attivazione della *Sevel convention*.

⁵⁵² Nell'art. 29, cc. 1 e 2, dello *Scotland Act* 1998, rubricato «*Legislative competence*», si stabilisce difatti che «1) An Act of the Scottish Parliament is not law so far as any provision of the Act is outside the legislative competence of the Parliament. 2) A provision is outside that competence so far as any of the following paragraphs apply – (a) it would form part of the law of a country or territory other than Scotland, or confer or remove functions exercisable otherwise than in or as regards Scotland, (b) it relates to reserved matters, (c) it is in breach of the restrictions in Schedule 4, (d) it is incompatible with any of the Convention rights or with law, (e) it would remove the Lord Advocate from his position as head of the systems of criminal prosecution and investigation of deaths in Scotland».

Si tratterebbe, a ben riflettere, di una soluzione alquanto anomala, che rischierebbe di accrescere ulteriormente il livello di disomogeneità tra le singole aree del Regno Unito.

CAPITOLO IV

L'EVOLUZIONE DELLA “CHIAMATA IN SUSSIDIARIETÀ” NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Sommario: 1. La “chiamata in sussidiarietà” nella giurisprudenza costituzionale. – 2. Le fonti dell'intervento attrattivo statale. – 3. L'assenza dei presupposti legittimanti la “chiamata in sussidiarietà”. – 4. Le procedure collaborative tra Stato e autonomie regionali. – 5. Il rischio della paralisi decisionale e il superamento del dissenso regionale. – 6. La retroversione della “chiamata in sussidiarietà”. – 7. Sulla presunta torsione rispetto al modello originario: alcune brevi considerazioni conclusive.

1. La “chiamata in sussidiarietà” nella giurisprudenza costituzionale.

La sentenza n. 303 del 2003, in cui la Corte, come è noto, ha elaborato l'istituto della “chiamata in sussidiarietà”, ha dato avvio a un filone giurisprudenziale di notevole rilievo. Dall'analisi delle pronunce in cui l'istituto ha trovato applicazione, emerge, infatti, come, nel corso degli anni, vi siano stati taluni scostamenti rispetto al modello prefigurato nella sentenza capostipite.

Così, una parte della dottrina ha rinvenuto negli sviluppi giurisprudenziali successivi evidenti «incertezze e contraddizioni»⁵⁵³; un'altra parte, invece, ha ritenuto, ancor più criticamente, che, negli anni, vi sia stata una vera e propria «trasfigurazione e distorsione del modello originario»⁵⁵⁴.

A nostro avviso, nessuna delle due tesi richiamate convince fino in fondo.

Ci pare, diversamente, che, dall'evoluzione giurisprudenziale sulla chiamata in sussidiarietà, emerga null'altro che un fisiologico assestamento dell'istituto in esame. L'analisi delle numerose sentenze in materia ci restituisce, infatti, un modello del tutto coerente con quello delineato nella nota sentenza n. 303 del 2003.

⁵⁵³ Si v., in questi termini, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011, 462.

⁵⁵⁴ Si tratta della posizione sostenuta da M. MANCINI, *“Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”: trasfigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, 3, n. 1, 27 ss.

Per dimostrare quanto *supra* affermato, approfondiremo in primo luogo la questione relativa alle fonti dell'intervento attrattivo statale (§ 2). Analizzeremo, successivamente, l'intensità con la quale la Corte ha provveduto, di volta in volta, a vagliare l'osservanza dei criteri legittimanti la chiamata in sussidiarietà delle funzioni (§ 3). Ci soffermeremo, poi, sulle procedure collaborative tra Stato e Regioni e, segnatamente, sulla collocazione delle stesse nel processo di avocazione in sussidiarietà, sui soggetti deputati ad interfacciarsi con lo Stato e sugli strumenti collaborativi adoperati nelle singole fattispecie concrete (§ 4). Oggetto di particolare attenzione saranno inoltre le vie del superamento del dissenso regionale finalizzate a scongiurare il possibile stallo decisionale (§ 5). Sarà l'occasione, infine, per riflettere intorno alla *vexata quaestio* della "retroversione" della chiamata in sussidiarietà (par. 6).

2. Le fonti dell'intervento attrattivo statale.

Uno dei primi segnali di cedimento del modello originario sarebbe da rinvenirsi, secondo la dottrina richiamata, nel fatto che la Corte abbia ammesso, nel corso degli anni, che l'avocazione in sussidiarietà coinvolgesse non solo la funzione amministrativa, e conseguentemente quella legislativa, bensì anche la funzione regolamentare.

A ben riflettere, nella sentenza capostipite un'eventualità siffatta sembrava effettivamente preclusa. In quell'occasione, infatti, il Giudice delle leggi aveva argomentato che «alla fonte secondaria statale è inibita la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti». Neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza – proseguiva in quella sede la Corte – possono «conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario»⁵⁵⁵.

La sentenza n. 303 del 2003, dunque, stabiliva *expressis verbis* che, se da un lato alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, dall'altro lato alla stessa è precluso «spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità»⁵⁵⁶.

⁵⁵⁵ Così Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 7 del *Considerato in diritto*, nel quale il Giudice delle leggi ha altresì argomentato che i principi di sussidiarietà e adeguatezza «non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta 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».

⁵⁵⁶ *Ibidem*. Nella medesima direzione si v. Corte costituzionale, n. 30 del 2005, Punto 3 del *Considerato in diritto*, nella quale la Corte ha precisato che «qualora alla legge statale, in materia di competenza

In altri termini, la Corte negava alla radice la possibilità che, per il tramite della sussidiarietà e dell'adeguatezza, si potessero elevare i regolamenti al grado delle fonti legislative, così modificando gli ordinamenti regionali a livello primario⁵⁵⁷.

Eppure, già in sede di primo commento alla sentenza “Mezzanotte”, una parte della dottrina aveva manifestato una certa perplessità rispetto alla logica argomentativa seguita dalla Corte. È stato sostenuto, difatti, che nel momento in cui lo Stato avoca a sé una competenza è fisiologico che, oltre alla funzione amministrativa, trascini con sé anche quella regolamentare. Ciò, in quanto i regolamenti «vanno essi pure, unitamente alle leggi, a *rimorchio* degli atti di avocazione delle funzioni, posti in esercizio dalla sussidiarietà verticale: nel *convoglio* si dispongono, anzi, subito di seguito delle leggi e, al pari degli atti di amministrazione, soggiacciono – come si sa – al principio di legalità»⁵⁵⁸.

Riprendendo un orientamento siffatto, il Giudice delle leggi – in una seconda fase – ha talvolta ammesso l'intervento di regolamenti statali nella disciplina di materie concorrenti e residuali attratte al centro. E tale apertura ha trovato un suo ancoraggio, in un primo momento, davanti a casi caratterizzati da evidente eccezionalità o da particolari intrecci di competenze. Successivamente, l'avallo della Corte è andato via via estendendosi finanche a situazioni non caratterizzate da particolare urgenza o da una specifica complessità.

Quanto ai casi eccezionali, è possibile richiamare la sentenza n. 151 del 2005, nella quale la Corte, «avuto riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre», ha ritenuto legittima l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, «nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti, previa adozione di un regolamento che stabilisca criteri e modalità di attribuzione di tale contributo»⁵⁵⁹.

concorrente, è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative, la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminandone i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare per circoscriverne la discrezionalità, con la conseguente illegittimità costituzionale della norma che prevede l'applicabilità degli emanandi regolamenti anche alle Regioni».

⁵⁵⁷ Si v., in questi termini, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 462.

⁵⁵⁸ Così A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*, in *Astrid-online*, 29 ottobre 2003, 5, secondo cui una volta che «ciò gli sia concretamente dato sul terreno della legislazione, è del tutto conseguente che gli sia dato anche per ciò che attiene alla normazione regolamentare; e dato... coi medesimi caratteri complessivi».

⁵⁵⁹ Corte costituzionale, n. 151 del 2005, Punto 3.1 del *Considerato in diritto*. Ad avviso del Giudice delle leggi la decisione del legislatore appare giustificata «da una evidente esigenza di esercizio unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale. L'intervento appare d'altro canto ragionevole e proporzionato, [...], in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario, atteso che l'incentivazione economica all'acquisto del decoder, [...], appare

Relativamente invece ai casi caratterizzati da un'intrinseca complessità, si può invece richiamare la sentenza n. 285 del 2005, nella quale la Corte, pur dichiarando l'illegittimità delle disposizioni impugnate, per la mancata previsione di idonee procedure collaborative, ha indirettamente avallato la scelta del legislatore statale, nel settore delle attività cinematografiche, di trattenere a sé non solo la funzione amministrativa, bensì anche quella regolamentare⁵⁶⁰.

Tuttavia, come si diceva, quella che inizialmente appariva una deroga imposta da situazioni eccezionali, è divenuta progressivamente una regola⁵⁶¹.

Nella sentenza n. 214 del 2006, ad esempio, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, nella parte in cui prevedeva l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero.

In quella circostanza, il Giudice delle leggi ha ritenuto illegittima la disposizione impugnata, da un lato, poiché l'intervento legislativo non risultava proporzionato e, dall'altro, perché non è stata prevista alcuna procedura collaborativa, sotto forma di intesa, con le Regioni. La declaratoria di incostituzionalità, dunque, prescindeva *in toto* dal fatto che la disposizione censurata rinviasse a un atto regolamentare dello Stato l'istituzione e la disciplina del succitato Comitato nazionale per il turismo.

Analoghe considerazioni possono essere estese con riferimento alla sentenza n. 63 del 2008, laddove la Corte ha ritenuto illegittimo l'art. 1, c. 853, della legge n. 296 del 2006. Più in particolare, la disposizione richiamata attribuiva al CIPE il compito di definire, con propria delibera, su proposta del Ministero dello sviluppo economico, le tipologie di aiuto concedibile, le priorità di natura produttiva nonché i requisiti economici e finanziari delle imprese da ammettere ai benefici relativi al Fondo «per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà», istituito dall'art. 11, c. 3, del d.l. n. 35 del 2005⁵⁶².

Secondo la Corte, la disposizione impugnata doveva ritenersi illegittima non tanto poiché prevedeva l'intervento di una fonte regolamentare in una materia attratta in sussidiarietà, quanto perché attribuiva al CIPE poteri di determinazione dei criteri e

all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva».

⁵⁶⁰ Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 285 del 2005 si v. G. DEMURO, *Il Cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006, 178 ss.

⁵⁶¹ Si v. Corte costituzionale, nn. 213 e 214 del 2006, 88 del 2007, 63 e 168 del 2008, 76 del 2009.

⁵⁶² Il decreto legge n. 35 del 14 marzo 2005 reca «*Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale*».

delle modalità di attuazione degli interventi di cui al fondo richiamato senza prevedere un idoneo coinvolgimento regionale.

Nella sentenza n. 76 del 2009, infine, la Corte ha dichiarato fondata la censura di illegittimità costituzionale relativa all'art. 2, c. 194, della legge n. 244 del 2007. Siffatta norma prevedeva che, per sostenere lo sviluppo del settore turistico, fossero definite, con uno o più regolamenti, sentita la Conferenza Stato-Regioni, le procedure acceleratorie e di semplificazione volte a favorire l'aumento dei flussi turistici e la nascita di nuove imprese del settore.

Analogamente ai casi precedentemente richiamati, il Giudice delle leggi ha dichiarato fondata la questione, in quanto la disposizione impugnata stabiliva che i regolamenti fossero emanati «sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano», anziché d'intesa con la stessa⁵⁶³. Non ha costituito motivo di illegittimità, dunque, il fatto che il legislatore avesse previsto l'intervento di un regolamento statale per la disciplina di una materia che, attratta in sussidiarietà per esigenze di carattere unitario, fosse comunque riconducibile alla potestà residuale regionale.

In definitiva, è possibile argomentare che l'indeffettibile tutela degli interessi infrazionabili può giustificare, alla luce dell'orientamento seguito dalla Corte, non solo l'attrazione al centro della funzione amministrativa, bensì anche della funzione regolamentare, a condizione – tuttavia – del necessario raggiungimento di un'intesa con le Regioni in sede di Conferenza.

Ma c'è di più. In altri casi, infatti, il Giudice delle leggi ha finanche ammesso un intervento del legislatore statale volto a disciplinare, uniformemente, su tutto il territorio nazionale, un procedimento amministrativo su una materia di competenza residuale regionale, senza tuttavia attrarre a sé l'esercizio concreto della funzione amministrativa⁵⁶⁴.

È emblematica, al riguardo, la sentenza n. 88 del 2007, nella quale la Corte ha ritenuto illegittima una norma statale che rinviava a un decreto del Ministero delle attività produttive, adottato di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'Economia e delle finanze, ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, la fissazione di criteri tecnici, organizzativi e finanziari per la realizzazione di nuovi insediamenti turistici. Anche in questo caso, tuttavia, ad aver determinato l'illegittimità della previsione impugnata, non è stata la circostanza che si de-

⁵⁶³ V. Corte costituzionale, n. 76 del 2009, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁶⁴ Sulla sentenza della Corte costituzionale, n. 88 del 2007, si v. i commenti di V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà... senza sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, 818 ss.; V. anche D. BESSI, "Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o illegittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!", in *Le istituzioni del Federalismo*, n.5, 2007, 547 ss.

mandasse a un regolamento interministeriale la fissazione dei requisiti richiamati, quanto il mancato raggiungimento di un'intesa preventiva in sede di Conferenza Stato-Regioni.

In altri casi ancora, poi, il Giudice costituzionale ha giustificato l'attribuzione al livello statale di funzioni «paranormative»⁵⁶⁵, chiamate ad integrare un precetto legislativo indirizzato all'amministrazione regionale.

È il caso, ad esempio, della sentenza n. 165 del 2007, nella quale il Giudice delle leggi ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 1, c. 368, lett. b), della legge n. 266 del 2005, il quale disponeva che i distretti produttivi potessero «inoltrare istanze per l'accesso ai contributi previsti da leggi regionali, nazionali o da disposizioni comunitarie, mediante un procedimento amministrativo collettivo, stipulando apposite convenzioni, anche di tipo collettivo, [...], secondo modalità applicative fissate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze».

Ebbene, anche in questo caso il Giudice costituzionale ha ritenuto che il vizio di legittimità fosse da rinvenirsi nel fatto che la disposizione succitata non prevedesse che i decreti ministeriali fossero adottati d'intesa con la conferenza Stato-Regioni. Non rilevava, pertanto, la circostanza per cui l'intervento statale si fondasse sul potere ministeriale, previsto dalla legge stessa, di stabilire le modalità applicative delle disposizioni legislative in questione.

Resta da segnalare, infine, il caso in cui la Corte costituzionale ha ammesso che il legislatore trattenesse a sé la funzione di indirizzo e coordinamento in una materia di esclusiva pertinenza regionale. In particolare, il Giudice delle leggi ha ritenuto non fondate le censure relative all'art. 11, c. 1, della legge n. 96 del 2006, nella parte in cui prevedeva che «Il Ministro delle politiche agricole e forestali di intesa con le Regioni le province autonome e sentite le associazioni nazionali agrituristiche maggiormente rappresentative a livello nazionale, predispone un programma di durata triennale, aggiornabile annualmente, finalizzato alla promozione dell'agriturismo italiano sui mercati nazionali e internazionali»⁵⁶⁶.

Ad avviso delle Regioni ricorrenti, l'attività di programmazione nella materia relativa agli agriturismo e, dunque, più in generale, negli ambiti competenziali attribuiti al legislatore regionale in via residuale, doveva ritenersi prerogativa esclusiva delle Regioni.

Il Giudice delle leggi, invece, da parte sua, ha ritenuto che la scelta di attribuire al Ministero delle politiche agricole e forestali un ruolo centrale nella predisposizione del programma triennale di promozione dell'agriturismo risultasse giustificata, da un

⁵⁶⁵ Si v. C. PADULA, *Principio di corrispondenza chiesto-pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007, 875 ss.

⁵⁶⁶ La legge n. 96 del 2006 reca «*Disciplina dell'agriturismo*».

punto di vista costituzionale, dalle «ricadute che l'attività di promozione determina sul piano dei rapporti tra le aziende agrituristiche e tra queste ultime e gli altri operatori turistici».

Insomma, quando vi siano particolari esigenze di carattere unitario da tutelare, allo Stato è consentito non solo attrarre a sé la competenza amministrativa, e la conseguente funzione legislativa, ma anche disciplinare ambiti materiali di pertinenza esclusiva regionale mediante l'esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento.

In definitiva, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia emerge come la Corte, nel corso degli anni, abbia ammesso l'avocazione in sussidiarietà da parte dello Stato non solo della funzione amministrativa, bensì anche: a) della funzione regolamentare, b) della funzione legislativa senza l'assunzione di quella amministrativa, c) di funzioni di carattere «paranormativo» e, infine, d) della funzione di indirizzo e coordinamento.

Si tratta di capire, dunque, se questa estensione nell'esercizio della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato possa aver determinato una irrimediabile torsione rispetto al modello prefigurato nella sentenza *leading case*.

A nostro sommo avviso, pur riconoscendo un evidente allontanamento rispetto al modello originario, non vi sono i margini per poter affermare che ciò abbia causato un'alterazione alla radice del concreto funzionamento dell'istituto in esame.

Riteniamo, infatti, che sia insita nella chiamata in sussidiarietà la deroga al normale riparto delle competenze. Ora, che quest'ultima possa investire le sole funzioni amministrative può essere argomento valido sul piano strettamente formale, ma non da un punto di vista sostanziale. Una volta che la barriera dei campi materiali viene divelta, infatti, «non si vede come possa essere nuovamente, artificialmente innalzata a metà dell'opera di normazione posta in essere al servizio della sussidiarietà stessa»⁵⁶⁷.

Rileva, piuttosto, a nostro avviso, che siffatti titoli d'intervento statale trovino un limite naturale nell'imprescindibile coinvolgimento delle autonomie regionali, così che queste possano recuperare in concreto un ruolo ad esse sottratto e che, in tal guisa, si possa pervenire a un ragionevole equilibrio tra l'indefettibile tutela delle istanze unificanti e la contestuale salvaguardia delle istanze autonomistiche.

⁵⁶⁷ Si tratta della posizione sostenuta da A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003, 5.

3. L'assenza dei presupposti legittimanti l'avocazione in sussidiarietà.

Un ulteriore profilo di distorsione del modello originario sarebbe rintracciabile nel sindacato operato dal Giudice delle leggi sui presupposti dell'intervento attrattivo statale. Sotto questo punto di vista, l'evoluzione giurisprudenziale mostra, a ben osservare, un andamento piuttosto ondivago. Difatti, a pronunce in cui la Corte ha proceduto a un penetrante scrutinio sulla sussistenza di interessi di carattere unitario e sul rispetto dei criteri di proporzionalità, ragionevolezza e leale collaborazione, si alternano decisioni nelle quali, diversamente, il Giudice costituzionale si è limitato ad accertare la presenza di un'«equivalenza tra *ratio legis* della normativa impugnata e istanze unitarie a fondamento della chiamata in sussidiarietà»⁵⁶⁸.

Nella sentenza n. 6 del 2004, ad esempio, il Giudice delle leggi aveva rinvenuto la giustificazione dell'intervento statale, che si concretizzava nell'esercizio del potere autorizzatorio per la costruzione di nuove centrali elettriche, nel pericolo che vi fosse un'interruzione di fornitura della energia sull'intero territorio nazionale. Non v'è dubbio – argomentava in quell'occasione la Corte – che «alle singole amministrazioni regionali – che si volessero attributarie delle potestà autorizzatorie contemplate dalla disciplina impugnata – sfuggirebbe la valutazione complessiva del fabbisogno nazionale di energia elettrica e l'autonoma capacità di assicurare il soddisfacimento di tale fabbisogno»⁵⁶⁹.

Un controllo parimenti incisivo si è avuto, ancora, nella sentenza n. 168 del 2008. In quella sede, la Corte ha ritenuto inconsistenti le ragioni di carattere unitario addotte dal legislatore statale, affermando che «la finalità di operare interventi volti al risparmio energetico non sottende un'esigenza di esercizio unitario, a livello statale, [...], essendo ben possibili interventi di risparmio energetico mirati alle specifiche realtà regionali e, dunque, frutto di autonome decisioni delle singole Regioni»⁵⁷⁰.

Ora, sul punto è stato evidenziato che, «contrariamente a quanto lasciava presupporre la pronuncia del 2003, circa la necessità di una valutazione concertata con le Regioni» sulla sussistenza di un reale interesse unitario da tutelare, «le sentenze successive hanno riconosciuto allo Stato il potere di compiere unilateralmente detta valutazione al fine di procedere, conseguentemente, all'operazione attrattiva»⁵⁷¹.

Una soluzione interpretativa siffatta non può essere condivisibile. Muovendo da quanto affermato dal Giudice delle leggi nella nota sentenza n. 274 del 2003, riteneva-

⁵⁶⁸ In questi termini si v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 469.

⁵⁶⁹ Così Corte costituzionale, n. 6 del 2004, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 168 del 2008, Punto 3.2.3 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷¹ Si tratta della posizione sostenuta da M. MANCINI, *“Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà”*: *trafigurazione e distorsione del modello originario*, in *Ricerche giuridiche*, Vol. 3, n. 1, 2014, 41.

mo che debba essere riservata allo Stato, in quanto unico garante delle esigenze unitarie, la determinazione di quali interessi meritino o meno di assurgere a interessi di preminente rilievo nazionale⁵⁷².

La concertazione con le autonomie, in questi termini, non rileva tanto nella fase di individuazione dei singoli interessi da tutelare, bensì quando alle Regioni, spogliate temporaneamente delle proprie attribuzioni, debba essere riconosciuto un ruolo nella effettiva implementazione delle politiche volte, appunto, alla tutela delle esigenze unitarie. Ma si tratta, a ben osservare, di una fase che si colloca in un momento successivo rispetto a quella della individuazione degli interessi meritevoli di tutela.

Ciò premesso, si tratta ora di capire se lo scrutinio applicato dalla Corte sia stato sempre particolarmente incisivo, come nei casi più sopra richiamati, o se, invece, vi siano state delle circostanze in cui la stessa avrebbe potuto sindacare più a fondo la sussistenza di reali esigenze unitarie da tutelare tramite l'intervento statale.

Ad uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale emerge come, in effetti, vi siano state alcune circostanze in cui il Giudice delle leggi pare aver totalmente omesso una verifica siffatta. In altri casi, poi, lo scrutinio svolto sembra essersi limitato a una valutazione troppo sommaria.

Nella già citata sentenza n. 214 del 2006, ad esempio, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità di una disposizione avente ad oggetto la realizzazione di opere e lavori previsti nell'ambito di concessioni autostradali.

Ebbene, nello scrutinare la disposizione impugnata, la Corte sembra essersi limitata a vagliare la presenza di adeguate procedure collaborative, tralasciando tuttavia appieno un controllo sulla sussistenza di reali esigenze di carattere unitario da tutelare, come se l'autoqualificazione operata dal legislatore fosse di per sé sufficiente a giustificare la chiamata in sussidiarietà delle funzioni.

Nella sentenza n. 79 del 2011, invece, nel valutare la fondatezza dei presupposti per la chiamata in sussidiarietà, la Corte si è limitata ad argomentare che, pur essendo il fondo oggetto di censura riconducibile alla materia «porti e aeroporti civili», rimessa alla competenza concorrente, «poiché si tratta di porti a rilevanza nazionale, si deve ritenere che la competenza legislativa in materia sia attratta in sussidiarietà allo Stato»⁵⁷³.

⁵⁷² Si v. Corte costituzionale, n. 274 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*. Giova rammentare che nella sentenza in parola la Corte ha avuto modo di affermare che «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».

⁵⁷³ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 79 del 2011, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

È evidente come, una valutazione così sommaria sulla sussistenza di concreti interessi unitari da soddisfare, possa indurre il legislatore statale all'autoqualificazione di una legge come volta alla tutela di esigenze infrazionabili, pur in assenza di interessi di tale natura.

In altri casi ancora, poi, la Corte ha accertato la previsione di adeguate procedure collaborative omettendo la verifica sugli altri parametri, oppure, al contrario, ha vagliato la sussistenza di questi ultimi, tralasciando lo scrutinio sul rispetto del principio di leale collaborazione.

È il caso, ad esempio, della sentenza n. 63 del 2006, nella quale la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità relativa all'art. 51, c. 7, della legge n. 3 del 2003, in cui si disciplinava il procedimento di accertamento delle infrazioni al divieto di fumo nei locali chiusi aperti al pubblico. Una volta accertata la riconducibilità della disposizione censurata alla materia «tutela della salute», il Giudice delle leggi ha ritenuto legittima la chiamata in sussidiarietà della funzioni limitandosi alla verifica sulla presenza di adeguate procedure di coinvolgimento delle Regioni, senza tuttavia vagliare i canoni della proporzionalità e dell'adeguatezza dell'intervento statale.

Nella sentenza n. 423 del 2004, invece, la Corte ha argomentato che, nella materia concorrente «ricerca scientifica e tecnologica», al legislatore statale è consentito non solo «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»⁵⁷⁴.

In tale circostanza, dunque, a non costituire oggetto di scrutinio da parte della Corte non sono stati i criteri di proporzionalità e adeguatezza, bensì il rispetto del principio di leale collaborazione.

Considerazione del tutto analoghe possono essere estese con riferimento alla sentenza n. 151 del 2005, nella quale il Giudice delle leggi ha ritenuto legittima la previsione in cui si stabiliva l'erogazione di un contributo statale di 150 euro, in favore di ciascun utente del servizio di radiodiffusione, per l'acquisto o il noleggio di un apparecchio idoneo a consentire la ricezione in chiaro dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre. Secondo la Corte, infatti, «l'assunzione diretta di una funzione amministrativa da parte dello Stato, nella forma dell'erogazione di un contributo economico in favore degli utenti [...] appare nella specie giustificata da una evidente esigenza di carattere unitario della funzione stessa, non potendo un siffatto intervento a sostegno

⁵⁷⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 423 del 2004, Punto 11.1 del *Considerato in diritto*.

del pluralismo informativo non essere uniforme su tutto il territorio nazionale»⁵⁷⁵. L'intervento – proseguiva nell'occasione la Corte – «appare d'altro canto ragionevole e proporzionato in relazione al fine perseguito, a prescindere dalla sua relativa modestia dal punto di vista finanziario, atteso che la incentivazione economica dell'acquisto del *decoder*, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva»⁵⁷⁶.

Anche in questo caso, dunque, la Corte ha limitato il suo sindacato alla verifica sul rispetto dei principi di proporzionalità e ragionevolezza, omettendo invece il controllo sull'osservanza del principio di leale collaborazione.

In definitiva, è possibile argomentare che, nel corso degli anni, vi sono stati dei casi in cui il Giudice delle leggi ha proceduto a un controllo non troppo incisivo sui parametri previsti dalla sentenza n. 303 del 2003. Ciò ha talvolta comportato, a ben riflettere, una compressione dei margini di autonomia riconosciuti alle Regioni.

La sporadicità del fenomeno in esame, tuttavia, ci induce a ritenere che i casi succitati rappresentino solo momentanee deviazioni rispetto al modello originario e che, quindi, non possano essere significative di un presunta torsione del modello delineato nella sentenza capostipite.

A sostegno della soluzione interpretativa adottata, è possibile richiamare due più recenti sentenze della Corte, nelle quali emerge con evidenza la sottoposizione delle leggi di avocazione in sussidiarietà ad un controllo particolarmente incisivo da parte del Giudice costituzionale.

Nella sentenza n. 215 del 2010, ad esempio, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 4 del d.l. n. 78 del 2009, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal d.l. correttivo n. 103 del 2009, in cui si prevedeva che il Consiglio dei Ministri «può individuare interventi relativi alla produzione, al trasporto ed alla distribuzione dell'energia, da realizzare con capitale prevalentemente o interamente privato, per i quali ricorrono particolari ragioni di urgenza in riferimento allo sviluppo socio-economico»⁵⁷⁷.

Ebbene, il Giudice delle leggi ha in primo luogo riconosciuto che, vertendosi «in materia di produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, non può in astratto contestarsi che l'individuazione e la realizzazione dei relativi interventi possa essere compiuta a livello centrale, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione»⁵⁷⁸. Successivamente, tuttavia, ha altresì argomentato che, in concreto, «quando un simile spostamento

⁵⁷⁵ Così Corte costituzionale, n. 151 del 2005, Punto 3.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷⁶ *Ibidem*.

⁵⁷⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 215 del 2010, Punto 1.1 del *Considerato in diritto*.

⁵⁷⁸ *Ivi*, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

di competenze è motivato con l'urgenza che si ritiene necessaria nell'esecuzione delle opere, esso deve essere confortato da valide e convincenti argomentazioni».

Ora, è agevole osservare – proseguiva la Corte – che, «trattandosi di iniziative di rilievo strategico, ogni motivo d'urgenza dovrebbe comportare l'assunzione diretta, da parte dello Stato, della realizzazione delle opere medesime»⁵⁷⁹. La disposizione impugnata stabiliva, diversamente, che gli interventi da essa previsti fossero «realizzati con capitale interamente o prevalentemente privato, che per sua natura è aleatorio, sia quanto all'*an* che al *quantum*»⁵⁸⁰.

La previsione richiamata, argomentava dunque la Corte, «rende l'intervento legislativo statale sproporzionato. Se, infatti, le presunte ragioni dell'urgenza non sono tali da rendere certo che sia lo stesso Stato, per esigenze di esercizio unitario, a doversi occupare dell'esecuzione immediata delle opere, non c'è motivo di sottrarre alle Regioni la competenza nella realizzazione degli interventi. I canoni di pertinenza e proporzionalità richiesti dalla giurisprudenza costituzionale al fine di riconoscere la legittimità di previsioni legislative che attraggano in capo allo Stato funzioni di competenza delle Regioni non sono stati, quindi, rispettati»⁵⁸¹.

Dalla pronuncia richiamata emerge, dunque, un controllo particolarmente penetrante della Corte sulla sussistenza di reali esigenze di carattere unitario da soddisfare e sul rispetto dei parametri di proporzionalità e adeguatezza.

Uno scrutinio parimenti incisivo sembra essere quello a cui è stato sottoposto l'art. 43, c. 2, del d.l. n. 78 del 2010, nella sentenza n. 232 del 2011⁵⁸². In quella specifica circostanza, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale di una disposizione che disciplinava il procedimento di istituzione delle «zone a burocrazia zero». Ebbene, dopo aver ribadito le condizioni affinché una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative al centro e al tempo stesso regolarne l'esercizio⁵⁸³, il Giudice delle leggi ha argomentato che l'analisi della norma impugnata «conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione, sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza, di detta avocazione rispetto al fine voluto ed ai mezzi predisposti per raggiungerlo, sia della impossibilità che le funzioni

⁵⁷⁹ *Ibidem*.

⁵⁸⁰ *Ibidem*.

⁵⁸¹ *Ibidem*.

⁵⁸² Sulla sentenza n. 232 del 2011 della Corte costituzionale, v. il commento di M. MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed «esplicitazione» dei relativi presupposti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2011, 4700 ss.

⁵⁸³ Così Corte costituzionale, n. 232 del 2011, Punto 5.5 del *Considerato in diritto*.

amministrative *de quibus* possano essere adeguatamente svolte agli ordinari livelli inferiori»⁵⁸⁴.

Analogamente al caso precedente, dunque, ci pare si possa rinvenire nella pronuncia richiamata uno scrutinio piuttosto incisivo sul rispetto da parte del legislatore statale dei principi di rilevanza, proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

Più in generale, dalle più recenti pronunce in materia, sembra potersi scorgere una tendenza della Corte a un controllo più incisivo sui presupposti legittimanti la chiamata in sussidiarietà delle funzioni.

Diversamente rispetto a quanto sostenuto da una parte della dottrina, quindi, riteniamo che non sia fondato il sospetto per cui anche dalla verifica operata dalla Corte sulla sussistenza di reali esigenze di carattere unitario da tutelare e sull'osservanza dei criteri di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, emergerebbe un ulteriore profilo di distorsione rispetto al modello originario della chiamata in sussidiarietà.

4. Le procedure collaborative tra Stato e autonomie regionali.

Meritevole di approfondimento è, inoltre, la questione inerente alle procedure collaborative tra Stato e autonomie regionali nel processo di avocazione in sussidiarietà delle funzioni. Più in particolare, si tratta di indagare molteplici profili riconducibili alla medesima tematica: in primo luogo, la collocazione delle procedure collaborative lungo il processo di attrazione in sussidiarietà; in secondo luogo, i soggetti della leale collaborazione, ovvero coloro che, di volta in volta, si interfacciano con lo Stato per dar vita in concreto alle procedure collaborative; da ultimo, i singoli strumenti adottati per controbilanciare la spogliazione delle competenze subita dalle autonomie regionali.

Ora, il primo interrogativo al quale è necessario rispondere è se il coinvolgimento delle Regioni debba avvenire in sede di formazione dell'atto legislativo attrattivo o se, al contrario, le procedure collaborative possano o, addirittura, debbano inverarsi successivamente all'approvazione dello stesso.

È chiaro che, come è stato acutamente osservato, nel primo caso il coinvolgimento regionale assume carattere prelegislativo, condizionando la legittimità della legge adottata sulla sua base; nel secondo, invece, precede l'attività amministrativa e costituisce il contenuto necessario di una legge adottata unilateralmente dallo Stato⁵⁸⁵.

⁵⁸⁴ *Ibidem*.

⁵⁸⁵ V. A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 814.

Risalendo la giurisprudenza costituzionale in materia, è possibile osservare come la sentenza capostipite collocasse il raggiungimento dell'intesa con la Regione interessata nella fase precedente all'approvazione della legge attrattiva, così costituendo una condizione di validità della stessa. Nel punto 2.2 del *considerato in diritto*, si legge, difatti, che la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza e sia oggetto, appunto, di un accordo stipulato con la Regione interessata⁵⁸⁶.

Tuttavia, già nella sentenza n. 6 del 2004, la questione si poneva in termini assai più incerti. In quell'occasione, difatti, il Giudice delle leggi ha argomentato che, affinché la legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale, è necessario che quest'ultima risulti «adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione» o, comunque, che preveda «adeguati meccanismi di cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali»⁵⁸⁷.

A ben osservare, dunque, la sentenza n. 6 del 2004 non è stata così risoluta nello stabilire in quale momento del processo attrattivo dovessero concretizzarsi le procedure collaborative tra Stato e Regioni. Sembrava, difatti, che le due soluzioni prospettate dovessero intendersi alternative tra loro: o il raggiungimento di un accordo nella fase di predisposizione dell'atto, o la previsione nello stesso di procedure collaborative da inverarsi in una fase successiva rispetto alla sua approvazione.

Seguendo una tesi siffatta si giungerebbe alla conclusione per cui non sussista alcun obbligo, in capo al legislatore, di raggiungere l'intesa con le Regioni nella fase di perfezionamento dell'atto, ovvero prima della sua approvazione.

E in effetti, ad uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale sul punto, sembrerebbe che un vincolo siffatto non sussista e, anzi, che sia del tutto preclusa la possibilità che la legge attrattiva possa essere subordinata, a pena di invalidità, a un accordo preventivo con la Regione interessata⁵⁸⁸.

A dimostrazione di quanto affermato, è possibile richiamare la sentenza n. 196 del 2004, nella quale la Corte ha precisato che «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Sta-

⁵⁸⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸⁷ In questi termini, Corte costituzionale, n. 6 del 2004, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

⁵⁸⁸ È critico rispetto all'indirizzo seguito dalla Corte A. D'ATENA, *Le aperture dinamiche del riparto di competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, cit., 815, secondo cui «coerenza vorrebbe che, quando la cooperazione viene invocata per giustificare deroghe al riparto di competenze legislative, essa debba precedere, non seguire, l'intervento del legislatore statale».

to e Regioni»⁵⁸⁹. E, anche nella giurisprudenza successiva, ricorre sistematicamente l'affermazione che i procedimenti cooperativi prelegislativi manchino di un preciso ancoraggio costituzionale⁵⁹⁰.

Contrariamente a quanto lasciava presupporre la sentenza n. 303 del 2003, dunque, il rispetto del principio di leale collaborazione non può in alcun modo implicare il coinvolgimento regionale nell'*iter* di formazione della legge attrattiva. Anche perché, così argomentando, si giungerebbe alla conclusione che sulla legge attrattiva insista una riserva rinforzata per procedimento, senza tuttavia che la Costituzione lo prescrivere esplicitamente.

Negare la necessità di un accordo in fase prelegislativa non determina, comunque, una irragionevole compressione delle autonomie regionali. Queste ultime, infatti, ben potranno recuperare un ruolo adeguatamente incisivo in un secondo momento, allorquando troveranno pieno coinvolgimento tramite strumenti quali la consultazione, il parere e, soprattutto, l'intesa.

Il secondo profilo che si è inteso approfondire in questa sede, riguarda invece la individuazione dei soggetti della leale collaborazione, ovvero gli enti che, di volta in volta, interloquiscono con lo Stato durante la fase di espletamento delle procedure collaborative.

In linea generale, sono due i soggetti abilitati a fungere da controparte allo Stato: il sistema delle Conferenze o le singole Regioni interessate. Sotto questo punto di vista, è possibile argomentare che quando a venire in rilievo sono interessi che coinvolgono indistintamente tutte le Regioni, la sede privilegiata sarà la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza unificata, quando invece l'intervento attrattivo riguardi interessi territoriali circoscritti, si procederà a un'interlocazione diretta con le Regioni interessate⁵⁹¹.

⁵⁸⁹ Si v. Corte costituzionale, n. 196 del 2004, Punto 27 del *Considerato in diritto*. Nella sentenza n. 387 del 2007, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*, la Corte ha ribadito che il principio di leale collaborazione «non è invocabile, quale requisito di legittimità costituzionale, a proposito dell'esercizio della funzione legislativa, poiché non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione suddetta».

⁵⁹⁰ V., *ex multis*, Corte costituzionale, n. 401 del 2007 e n. 9 del 2008.

⁵⁹¹ Si v., a tal proposito, Corte costituzionale, n. 62 del 2005, Punto 16 del *Considerato in diritto*, nella quale il Giudice delle leggi ha osservato che «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi». Analogamente, nella sentenza n. 278 del 2010, Punto 13 del *Considerato in diritto*, la Corte ha precisato che «è oramai principio acquisito nel rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale che quest'ultima possa venire spogliata della propria capacità di disciplinare la funzione amministrativa attratta in sussidiarietà, a condizione che ciò si ac-

È stata la stessa Corte costituzionale a precisare, in questi termini, che «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali». Al suo interno, infatti, «si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse»⁵⁹². Peraltro, nella sentenza n. 33 del 2011, la Corte ha sancito in qualche modo il principio di intercambiabilità tra Conferenze, ritenendo comunque soddisfacente del principio di leale collaborazione l'accordo raggiunto in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e non nella Conferenza Unificata come previsto nella legge impugnata⁵⁹³.

Epperò, come già si accennava, quando la chiamata in sussidiarietà abbia ad oggetto interessi relativi a specifiche realtà regionali, per poter soddisfare il principio di leale collaborazione non è sufficiente il raggiungimento di un accordo in sede di Conferenza, ma è necessario dar vita a procedure collaborative con le singole Regioni interessate. Ciò emerge con nitidezza nella sentenza n. 62 del 2005, nella quale il Giudice delle leggi ha osservato che «quando gli interventi individuati come necessari e realizzati dallo Stato, in vista di interessi unitari di tutela ambientale, concernono l'uso del territorio, e in particolare la realizzazione di opere e di insediamenti atti a condizionare in modo rilevante lo stato e lo sviluppo di singole aree, l'intreccio, da un lato, con la competenza regionale concorrente in materia di governo del territorio, oltre che con altre competenze regionali, dall'altro lato con gli interessi delle popolazioni insediate nei rispettivi territori, impone che siano adottate modalità di attuazione degli interventi medesimi che coinvolgano, attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi»⁵⁹⁴.

Tuttavia, il livello e gli strumenti di tale collaborazione risulteranno diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere di volta in volta soddisfatte.

Ciò implica, inoltre, che ogni singola tappa del procedimento richieda uno specifico modulo collaborativo. Così, ad esempio, nella fase di individuazione dell'area in

compagni alla previsione di un'intesa in sede di esercizio della funzione, con cui poter recuperare un'adeguata autonomia, che l'ordinamento riserva non già al sistema regionale complessivamente inteso, quanto piuttosto alla specifica Regione che sia stata privata di un proprio potere».

⁵⁹² Si v. Corte costituzionale, n. 31 del 2006, Punto 4.2 del *Considerato in diritto*. Nell'occasione la Corte ha altresì argomentato che «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».

⁵⁹³ Si v. Corte costituzionale, n. 33 del 2011, Punto 5.6 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹⁴ Così Corte costituzionale, n. 62 del 2005, Punti 16 e 17 del *Considerato in diritto*.

cui collocare un'opera sarà sufficiente il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato-Regioni-autonomie locali, chiamata a cercare l'intesa sulla individuazione del sito. Quando invece, una volta individuato il sito, si debba procedere all'effettiva localizzazione e alla realizzazione dell'opera, «l'interesse territoriale da prendere in considerazione e a cui deve essere offerta, sul piano costituzionale, adeguata tutela, è quello della Regione nel cui territorio l'opera è destinata ad essere ubicata. Non basterebbe più, a questo livello, il semplice coinvolgimento della Conferenza unificata, il cui intervento non può sostituire quello, costituzionalmente necessario, della singola Regione interessata»⁵⁹⁵.

Più in generale, è possibile argomentare che quando la chiamata in sussidiarietà riguardi poteri normativi, di indirizzo e programmazione, di supporto tecnico e di riparto delle risorse finanziarie è la Conferenza Stato-Regioni o la Conferenza Unificata ad interfacciarsi con lo Stato in sede d'intesa, parere o consultazione. Quando invece l'avocazione in sussidiarietà concerna funzioni amministrative che incidono su interessi relativi a specifiche Regioni, allora sarà necessario che il potere centrale interloquisca con la Regione interessata⁵⁹⁶.

Resta da approfondire, infine, il profilo relativo gli strumenti adoperati per compensare la spogliazione delle attribuzioni regionali. Al riguardo, è stata la stessa Corte a precisare che «il livello e gli strumenti di tale collaborazione possono naturalmente essere diversi in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte»⁵⁹⁷.

Sotto questo punto di vista, mette conto rilevare che, mentre nella sentenza n. 303 del 2003 emergeva la necessità di una graduazione degli strumenti collaborativi, la sentenza n. 6 del 2004 sembrava invece propendere, a prescindere dalle circostanze concrete, per il necessario raggiungimento di un'intesa forte, in assenza della quale il legislatore statale non sarebbe legittimato a procedere⁵⁹⁸. Nella giurisprudenza successiva, tuttavia, la Corte è sembrata accogliere l'impostazione seguita in prima battuta nella sentenza n. 303 del 2003.

⁵⁹⁵ Così Corte costituzionale, n. 62 del 2005, Punti 16 e 17 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹⁶ Sul punto v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 471.

⁵⁹⁷ In questi termini v. Corte costituzionale, n. 62 del 2005, Punto 16 del *Considerato in diritto*.

⁵⁹⁸ Così la sentenza della Corte costituzionale, n. 6 del 2004. Orientamento confermato di lì a poco dalla sentenza n. 27 del 2004, nella quale il Giudice delle leggi ha precisato che «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».

Volendo operare una classificazione, si potrebbe argomentare che i poteri statali di natura tecnica, di nomina in vista di un'attività di vigilanza, di controllo e a limitata discrezionalità, di programmazione, possano accompagnarsi a forme di consultazione meno incisive, quali l'intesa in senso debole, il parere o la consultazione⁵⁹⁹. Quando invece si tratta di poteri relativi a funzioni amministrative attive, di nomina o di fissazione di programmi, indirizzi o criteri generali, o di concreta ripartizione dei fondi⁶⁰⁰, parrebbe necessaria la sostanziale codeterminazione dell'atto, tramite il raggiungimento di un'intesa in senso forte⁶⁰¹.

Una classificazione siffatta, tuttavia, non può bastare.

Invero, vi sono state delle circostanze in cui, per l'esercizio di poteri riconducibili alla prima categoria richiamata, il Giudice delle leggi ha "richiesto" procedure collaborative particolarmente incisive e casi in cui, diversamente, per l'esercizio di funzioni ascrivibili alla seconda categoria, la Corte ha ritenuto adeguati strumenti collaborativi più deboli. In linea ancor più generale, si potrebbe argomentare che «l'intesa in senso forte dovrebbe accompagnare l'avocazione di funzioni nelle materie residuali, mentre gli altri strumenti collaborativi potrebbero trovare spazio nell'ipotesi di materie concorrenti»⁶⁰².

È questo l'indirizzo che sembrerebbe emergere dalla sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2010, nella quale il Giudice delle leggi ha argomentato che il principio di leale collaborazione «è destinato ad operare senza eccezione alcuna laddove l'attrazione in sussidiarietà della funzione, accompagnandosi all'attribuzione alla legge nazionale della potestà di disciplinare fattispecie altrimenti di competenza regionale, implica un'alterazione dell'ordinario rapporto tra processo di integrazione politica af-

⁵⁹⁹ Nella sentenza della Corte n. 214 del 2006, Punto 5 del *Considerato in diritto*, si legge che «per quel che concerne la pretesa necessità della preventiva intesa con la Regione, si deve riconoscere [...] che la norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali, e non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione».

⁶⁰⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 423 del 2004, Punto 7.4 del *Considerato in diritto*, nella quale la Corte ha precisato che «deve escludersi che nella fase di determinazione, ad opera del legislatore nazionale, dell'ammontare delle risorse da allocare nel Fondo stesso per il finanziamento della spesa sociale, sia configurabile [...] un diretto coinvolgimento delle Regioni. Spetta, infatti, 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. Né, d'altra parte, 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, 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 in sede di Conferenza unificata, così come previsto dall'art. 20, comma 7, della citata legge n. 328 del 2000».

⁶⁰¹ In questi termini v. C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 472.

⁶⁰² *Ibidem*.

fidato allo Stato e processo di integrazione politica proprio del sistema regionale, con l'effetto che il nucleo fondante di una decisione espressiva di discrezionalità legislativa si trova collocato interamente entro la prima sfera, e viene sottratto alla seconda»⁶⁰³. Ebbene, in presenza di un effetto siffatto, «la legge statale deve garantire la riepansione delle capacità decisionali della Regione interessata, per mezzo di una paritaria codeterminazione dell'atto, non superabile per mezzo di una iniziativa unilaterale di una delle parti»⁶⁰⁴.

Nel caso in cui, invece, la legge statale concerna funzioni riconducibili alla potestà legislativa concorrente «il coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni può limitarsi all'espressione di un parere obbligatorio»⁶⁰⁵.

Insomma, dalla giurisprudenza costituzionale in materia emerge un quadro difficilmente razionalizzabile. Il soddisfacimento del principio di leale collaborazione, infatti, può trovare declinazioni diverse, che, come è stato opportunamente osservato, «meritano una valutazione caso per caso alla luce del livello di ingerenza statale, della rilevanza degli interessi regionali coinvolti e delle attribuzioni sacrificate»⁶⁰⁶. E, ad operare una valutazione siffatta, non può che essere il Giudice costituzionale.

5. Il rischio della paralisi decisionale e il superamento del dissenso regionale.

Strettamente connesso al tema delle procedure collaborative, è quello relativo alle ipotesi in cui Stato e Regioni non riescano ad addivenire a un accordo. In tali casi, si tratta di capire se siano ipotizzabili procedure che consentano il superamento del dissenso, senza che ciò si traduca tuttavia in un'irrimediabile compressione dei poteri attribuiti alle autonomie regionali, o se, al contrario, anche a fronte di esigenze di carattere unitario da tutelare, il rischio sia quello della paralisi decisionale.

Siffatto problema si è presentato già all'indomani della sentenza n. 6 del 2004, nella quale, occorre rammentarlo, il Giudice delle leggi aveva imposto al legislatore statale il raggiungimento di un'intesa forte, il cui mancato conseguimento avrebbe costituito ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.

Si è trattato, insomma, nel corso degli anni, di individuare dei meccanismi che, davanti al mancato accordo tra Stato e Regioni, evitassero che le esigenze di carattere

⁶⁰³ V. Corte costituzionale, n. 278 del 2010, Punto 16 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰⁴ *Ibidem*.

⁶⁰⁵ *Ibidem*.

⁶⁰⁶ In questi termini, C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, cit., 470 ss.

unitario, di volta in volta sottese alla chiamata in sussidiarietà delle funzioni, restasse disattese. Sotto questo punto di vista, dalla giurisprudenza costituzionale emerge il costante tentativo da parte della Corte di scongiurare il rischio *supra* paventato.

A ben osservare, infatti, già nella sentenza n. 116 del 1994, il Giudice delle leggi ebbe a dire che, nel caso di mancata intesa, gli atti posti dal Governo potessero ritenersi legittimi se lo stesso, «nell'adottare il provvedimento sul quale non è intercorsa l'intesa nel termine, fornisca un'adeguata motivazione, volta a manifestare, in relazione agli argomenti addotti dalla parte regionale a sostegno del rifiuto dell'accordo, le ragioni d'interesse nazionale che abbiano determinato lo stesso Governo a decidere unilateralmente»⁶⁰⁷.

L'obbligo di motivazione doveva ritenersi, in questi termini, connaturato al principio di leale collaborazione, il quale impone che il confronto rivolto al raggiungimento dell'intesa debba essere sempre caratterizzato da un atteggiamento delle parti «ispirato alla correttezza e all'apertura verso le posizioni altrui»⁶⁰⁸.

Pertanto, argomentava in quella sede la Corte, «l'ipotetica previsione del potere di una delle parti di provvedere in assenza dell'intesa, senza dover addurre motivo alcuno sulle ragioni del mancato accordo e sulla superiore esigenza di provvedere unilateralmente, si risolverebbe in una violazione o in una elusione del principio di leale cooperazione, in conseguenza dell'irragionevole preferenza accordata alla parte che, dopo una certa data, potrà decidere [...] al di fuori di qualsiasi possibilità di controllo sulla "lealtà" del comportamento tenuto»⁶⁰⁹. La richiesta di un'adeguata motivazione al Governo è risultata, dunque, in quella occasione, «il requisito minimo in grado di legittimare la decisione unilaterale dello stesso Governo in una materia connotata dalla stretta connessione delle competenze statali con quelle delle regioni»⁶¹⁰.

Più di recente, con la sentenza n. 27 del 2004, la Corte ha ulteriormente precisato che, nell'applicazione del principio di leale collaborazione in tema di intese, «occorre comunque uno sforzo delle parti per dar vita ad una trattativa»⁶¹¹. Lo strumento dell'intesa tra Stato e Regioni costituisce, in questi termini, «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 declas-

⁶⁰⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 116 del 1994, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁶⁰⁸ *Ibidem*.

⁶⁰⁹ *Ibidem*.

⁶¹⁰ *Ibidem*.

⁶¹¹ Corte costituzionale, n. 27 del 2004, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

samento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante»⁶¹².

Nella sentenza richiamata, dunque, emerge con evidenza la necessità che Stato e Regioni diano luogo, se del caso, a reiterate trattative volte al superamento del dissenso e, quindi, appunto, a scongiurare il rischio di una paralisi decisionale.

Indirizzo, quest'ultimo, confermato successivamente nella sentenza n. 339 del 2005, nella quale la Corte ha avuto modo di precisare che l'intesa è «procedimento intermedio e strumentale all'adozione dell'atto deliberativo, il quale – proprio per le modalità attraverso le quali devono potersi esprimere le singole volontà che concorrono alla formazione del suo contenuto – rappresenta il frutto di una necessaria compartecipazione fra gli enti od organi tra i quali l'intesa stessa deve svilupparsi, anche – ove occorra – attraverso reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo»⁶¹³.

Di pari rilievo risulta altresì la sentenza n. 383 del 2005, nella quale la Corte ha avuto modo di definire meglio due profili particolarmente interessanti: in primo luogo, il fatto che il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. non possa intendersi applicabile in ipotesi in cui «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»; in secondo luogo, la circostanza per cui il tentativo di evitare situazioni di stallo decisionale possa «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»⁶¹⁴.

Ebbene, se deve ritenersi preclusa allo Stato la possibilità di procedere unilateralmente, può invece considerarsi ammissibile che il legislatore, sia esso statale o regionale, predisponga strumenti e procedure volte a scongiurare situazioni di possibile stallo decisionale.

A conferma di quanto argomentato è possibile richiamare, ad esempio, la sentenza n. 24 del 2007, nella cui parte motiva la Corte ha argomentato che, per superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione, è consentito al legislatore stabilire «un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicu-

⁶¹² *Ibidem*.

⁶¹³ Così Corte costituzionale, n. 339 del 2005, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶¹⁴ Si v. Corte costituzionale, n. 383 del 2005, Punto 30 del *Considerato in diritto*.

rino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra». È invece da ritenersi in contrasto con il medesimo principio, «la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra»⁶¹⁵.

Seguendo siffatta logica argomentativa, la Corte ha sovente dichiarato illegittime previsioni che prevedevano il superamento unilaterale del dissenso regionale da parte del legislatore statale.

Appare significativa, al riguardo, la sentenza della Corte n. 121 del 2010, nella quale il Giudice delle leggi ha dichiarato incostituzionale l'art. 11, c. 4, del d.l. n. 112 del 2008, nella parte in cui prevedeva che, «decorsi novanti giorni senza che sia stata raggiunta l'intesa, gli accordi di programma possono essere comunque approvati», tramite decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Una disposizione siffatta, secondo la Corte, «vanifica la previsione dell'intesa, in quanto attribuisce ad una delle parti un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata [...] dalla paritaria codeterminazione dell'atto».

Il superamento delle eventuali situazioni di stallo, dunque, non può essere risolto tramite una decisione unilaterale da parte di uno dei soggetti coinvolti, bensì mediante reiterate trattative volte a superare le divergenze che ostacolano il raggiungimento di un accordo.

E queste cautele, evidenziava recisamente la Corte, «se sono valide per tutti i casi in cui sia prevista un'intesa, esse acquistano una pregnanza particolare nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni, in cui sono da integrare la potestà unificatrice del primo e le autonomie costituzionalmente tutelate delle seconde»⁶¹⁶.

Dello stesso segno appare la sentenza n. 165 del 2011, in cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 4, c. 4, del d.l. n. 78 del 2009, nella parte in cui prevedeva un potere sostitutivo del governo nel caso di mancato raggiungimento dell'intesa, esercitabile decorsi trenta giorni dalla convocazione del primo incontro tra il Governo e la Regione o la Provincia autonoma interessata.

Anche in questa circostanza, dopo aver ribadito che «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, ma che siano necessarie idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze», la Corte ha precisato che «solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione

⁶¹⁵ Corte costituzionale, n. 24 del 2007, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁶¹⁶ Si v. Corte costituzionale, n. 121 del 2010, Punto 9 del *Considerato in diritto*.

unilaterale»⁶¹⁷. Sotto questo punto di vista, dunque, non può ritenersi soddisfacente del principio di leale collaborazione neppure la previsione, nella disposizione censurata, di un invito, rivolto al Presidente della Regione o della Provincia interessata, a partecipare – in posizione minoritaria – alla riunione del Consiglio dei Ministri, «giacché trasferisce nell’ambito interno di un organo costituzionale dello Stato un confronto tra Stato e Regione, che deve necessariamente avvenire all’esterno, in sede di trattative ed accordi, rispetto ai quali le parti siano poste su un piano di parità»⁶¹⁸.

Nella sentenza n. 39 del 2013, invece, la Corte è stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell’art. 61, c. 3, del d.l. n. 5 del 2012⁶¹⁹. La norma impugnata disponeva, in particolare, che «fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, in caso di mancato raggiungimento dell’intesa richiesta con una o più Regioni per l’adozione di un atto amministrativo da parte dello Stato, il Consiglio dei ministri – ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell’ambiente o dei beni culturali o si debba evitare un grave danno all’Erario – può, nel rispetto del principio di leale collaborazione, deliberare motivatamente l’atto medesimo, anche senza l’assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell’organo competente».

Ebbene, ad avviso delle Regioni ricorrenti la disposizione impugnata doveva ritenersi lesiva del principio di leale collaborazione, giacché «assegna valore decisivo alla volontà di una sola parte, [...], senza favorire la reiterazione delle trattative al fine di giungere all’intesa»⁶²⁰.

La Corte, dal canto suo, ha ritenuto le censure fondate, dacché nella disposizione in esame non sono state previste adeguate «procedure di reiterazione delle trattative, con l’impiego di specifici strumenti di mediazione, ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale»⁶²¹.

Ed è proprio su questo aspetto che occorre ora focalizzare l’attenzione.

⁶¹⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 168 del 2011, Punto 8 del *Considerato in diritto*. In quella sede, il Giudice delle leggi ha ulteriormente argomentato che «la norma impugnata configura una di quelle drastiche previsioni di superamento unilaterale dell’intesa da parte dello Stato, ritenute dalla giurisprudenza di questa Corte come inidonee ad assicurare il rispetto del principio di leale collaborazione, particolarmente in rilievo nelle ipotesi di attrazione in sussidiarietà. Non è prevista infatti alcuna articolazione procedurale, che possa consentire un superamento concordato del dissenso. L’intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi come l’ipotesi estrema, che si verifica allorché l’esperimento di ulteriori procedure bilaterali si sia rivelato inefficace, ma è previsto come conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell’intesa, in relazione al quale, peraltro, è fissato un termine molto ristretto ed incerto per l’effettivo svolgimento delle attività rivolte al fine dell’accordo».

⁶¹⁸ *Ibidem*.

⁶¹⁹ Il decreto legge n. 5 del 2012, pubblicato in G.U. n. 33 del 9 febbraio 2012, reca «*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*».

⁶²⁰ Si v. Corte costituzionale, n. 39 del 2013, Punto 1 del *Considerato in diritto*.

⁶²¹ *Ivi*, Punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

In alcuni casi, infatti, la Corte è stata chiamata a sindacare specifici meccanismi volti al superamento del dissenso, vagliandone la conformità rispetto al grado di erosione delle prerogative regionali.

Con la sentenza n. 33 del 2011, ad esempio, la Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della procedura, volta al superamento del dissenso regionale, prevista nell'art. 11, c. 6, del d.lgs. n. 31 del 2010⁶²². Nella disposizione in esame si stabiliva, in particolare, che, davanti al mancato raggiungimento dell'intesa con le Regioni interessate, relativamente all'individuazione dei siti idonei all'insediamento degli impianti nucleari, si provvedesse alla costituzione di un Comitato interistituzionale, «cui componenti sono designati in modo da assicurare una composizione paritaria, rispettivamente, dal Ministero dello sviluppo economico, dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, da un lato, e dalla Regione, dall'altro, che assicura la presenza di un rappresentante del comune interessato».

Secondo la Corte, una disposizione siffatta doveva ritenersi pienamente rispettosa delle prerogative regionali, dacché «non solo è prevista la necessità dell'intesa con la Regione interessata ai fini della certificazione dei siti potenzialmente idonei alla installazione di impianti di produzione di energia nucleare, ma, in mancanza dell'accordo regionale, si determina non già l'automatico trasferimento del potere decisorio in capo allo Stato, bensì l'attivazione di un procedimento volto a consentire lo svolgimento di ulteriori trattative attraverso la costituzione di un soggetto terzo nominato dalle parti in modo paritario»⁶²³. Lo strumento individuato, dunque, doveva ritenersi pienamente idoneo, per un verso, a garantire che comunque si addivenisse a una decisione e, per altro verso, a tutelare adeguatamente le autonomie coinvolte.

Rileva richiamare, infine, la sentenza n. 239 del 2013, nella quale la Corte è stata chiamata a vagliare la legittimità costituzionale dell'art. 38, c. 1, del d.l. n. 83 del 2012, nella parte in cui prevedeva che all'art. 1 della legge n. 239 del 2004, dopo il c. 8, venisse inserito il seguente: «8-bis. Fatte salve le disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale, nel caso di mancata espressione da parte delle amministrazioni regionali degli atti di assenso o di intesa, comunque denominati, ..., entro il termine di centocinquanta giorni dalla richiesta nonché nel caso di mancata definizione ..., il Ministero dello sviluppo economico invita le medesime a provvedere entro un termine non superiore a trenta giorni. In caso di ulteriore inerzia da parte delle ammini-

⁶²² Il d.lgs. n. 31 del 2010 reca «*Disciplina della localizzazione, della realizzazione e dell'esercizio nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché misure compensative e campagne informative al pubblico, a norma dell'articolo 25 della legge 23 luglio 2009, n. 99*».

⁶²³ Si v. Corte costituzionale, n. 33 del 2011, Punto 7.1.2 del *Considerato in diritto*.

strazioni regionali interessate, lo stesso Ministero rimette gli atti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, la quale, entro sessanta giorni dalla rimessione, provvede in merito con la partecipazione della regione interessata»⁶²⁴. Orbene, diversamente da quanto sostenuto dalle Regioni ricorrenti, secondo la Corte la previsione doveva ritenersi volta a superare forme di inerzia da parte delle Regioni che possono dar luogo ad ingiustificate stasi del procedimento.

Difatti, «l'adozione, da parte della Regione, di una condotta meramente passiva, che si traduca nell'assenza di ogni forma di collaborazione, si risolve in una inerzia idonea a creare un vero e proprio blocco procedimentale con indubbio pregiudizio per il principio di leale collaborazione e per il buon andamento dell'azione amministrativa»⁶²⁵. Pertanto, la disposizione in esame, non prevedendo ipotesi di superamento unilaterale del dissenso, doveva ritenersi secondo la Corte perfettamente rispettosa del principio di leale collaborazione, oltreché utile ad evitare situazioni di stallo nel settore energetico.

Occorre dar conto, infine, del fatto che il sindacato della Corte, oltre ai singoli meccanismi per il superamento del dissenso, ha avuto talvolta ad oggetto perfino la congruità dei termini previsti per l'effettivo esercizio delle procedure collaborative.

È significativa, in questi termini, la sentenza n. 225 del 2009, nella quale il Giudice delle leggi ha stabilito che «il termine concesso alla Conferenza per l'esame della bozza del decreto legislativo, pari a sedici giorni, è stato certamente breve, ma non al punto da essere incongruo, né da rendere impossibile alla Conferenza di dare il proprio contributo consultivo nel procedimento di formazione del decreto stesso»⁶²⁶.

In definitiva, dunque, è possibile argomentare che, fin dalla giurisprudenza più risalente, la Corte ha evidenziato, da un lato, una netta contrarietà rispetto al declassamento dell'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva non vincolante; dall'altro, la necessità che, comunque, il legislatore preveda adeguati strumenti volti a scongiurare possibili paralisi decisionali, dalle quali scaturirebbe un effettivo pregiudizio per la tutela delle istanze unitarie.

Anche in questo caso, pertanto, ci pare che, oltre a non sussistere alcuna irrimediabile torsione del modello originario, il quale tra l'altro richiamava l'attenzione sulla necessità di una graduazione degli strumenti collaborativi, si possa rinvenire nella giurisprudenza della Corte il tentativo di trovare un ragionevole punto di equilibrio tra l'indefettibilità della tutela delle istanze unitarie e la salvaguardia degli spazi di autonomia regionale.

⁶²⁴ L'art. 38 del d.l. n. 83 del 2012 reca «*Semplificazioni delle attività di realizzazione di infrastrutture energetiche e liberalizzazioni nel mercato del gas naturale*».

⁶²⁵ Si v. Corte costituzionale, n. 239 del 2013, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁶²⁶ Corte costituzionale, n. 225 del 2009, Punto 6.1 del *Considerato in diritto*.

6. La “retroversione” della chiamata in sussidiarietà.

Il processo di definitiva trasfigurazione rispetto al modello originario, troverebbe infine il suo punto d’arrivo nella sentenza n. 79 del 2011, in cui la Corte è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della scelta del legislatore statale di revocare, unilateralmente, i finanziamenti per la realizzazione della metropolitana leggera di Parma⁶²⁷.

È d’uopo, tuttavia, delineare meglio i contorni della vicenda.

La Regione Emilia-Romagna ha promosso questione di legittimità costituzionale dell’art. 4, commi 6, 7 e 8, del d.l. n. 40 del 2010⁶²⁸, nella parte in cui disponeva la revoca del finanziamento statale per la costruzione della metropolitana di Parma, prevedendo la riassegnazione delle somme e rimettendo ad una transazione la tacitazione di ogni pretesa del soggetto affidatario, mediante indennizzo.

Ebbene, ad avviso della Regione ricorrente una scelta siffatta doveva ritenersi lesiva dell’art. 117, c. 4, Cost.

Diversamente, secondo la Corte, pur essendo la disciplina riconducibile ad una materia di potestà esclusiva regionale, la scelta di inserire, con il consenso della Regione medesima, la metropolitana di Parma all’interno del Programma infrastrutture strategiche avrebbe determinato l’attrazione in sussidiarietà allo Stato sia delle funzioni amministrative, sia di quelle legislative. Pertanto, argomentava in quella sede la Corte, deve rilevarsi come «la necessità di osservare le procedure collaborative, che sfociano nell’intesa tra Stato e Regione, riguarda soltanto la fase di decisione e di localizzazione dell’opera, la quale astrattamente rientrerebbe nella competenza residuale delle Regioni, ma che, in seguito all’attrazione in sussidiarietà determinata dal suo inserimento tra le infrastrutture strategiche, si sposta nell’ambito della competenza statale»⁶²⁹. Così argomentando, il Giudice delle leggi giungeva a concludere che così come «non è possibile che lo Stato “costringa” una Regione alla realizzazione, sul proprio territorio, di un’opera rientrante nella sua competenza residuale, dalla Regione stessa non voluta o voluta in un sito diverso da quello proposto. Allo stesso modo però non è ammissibile che la Regione “costringa” lo Stato a mantenere una qualifi-

⁶²⁷ Sulla sentenza in esame si v. i commenti di F. GUELLA, *La retroversione dell’attrazione in sussidiarietà, tra natura dell’intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 167 ss.; C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella «chiamata in sussidiarietà» ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012, 155 ss.

⁶²⁸ Il d.l. n. 40 del 2010, reca «*Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l’altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori.*

⁶²⁹ Così Corte costituzionale, n. 79 del 2011, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

cazione di importanza strategica ad un'opera che, in seguito a successiva valutazione politico-economica, ha perso tale carattere»⁶³⁰.

Insomma, mentre l'intesa nella fase di progettazione e di localizzazione è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa, la medesima intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria allorché lo Stato decida di revocare il proprio finanziamento, senza con ciò impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa, sul medesimo oggetto. E ciò in quanto, la decisione di escludere l'opera dal novero di quelle ritenute di strategico interesse nazionale e di revocare, di conseguenza, il relativo stanziamento, non incide sulle attribuzioni della Regione interessata, dacché la funzione è stata oggetto di attrazione in sussidiarietà. Ciò non toglie, tuttavia, che la Regione, una volta svanito, con la revoca dei fondi, l'effetto attrattivo, possa decidere di costruire, con propri finanziamenti, la medesima opera non più ritenuta di preminente interesse nazionale. A conclusioni differenti si sarebbe pervenuti, invece, laddove il legislatore statale avesse deciso, ad esempio, di dirottare le risorse su altre opere, non concordate, da realizzarsi nello stesso territorio regionale, o se avesse optato per il mutamento della localizzazione dell'opera oggetto dell'intesa iniziale.

Ora, in ordine alle argomentazioni sviluppate dalla Corte si è detto, criticamente, che «l'estromissione della Regione dalla partecipazione ad una procedura decisionale di tal fatta, si pone in aperta contraddizione con la corretta applicazione del principio di sussidiarietà, che, nella sua declinazione "procedimentale", implica necessariamente il ricorso a strumenti di tipo collaborativo-concertativo diretti a salvaguardare, attraverso l'acquisizione del loro punto di vista, le attribuzioni costituzionali delle Regioni»⁶³¹.

Si è anche sostenuto, inoltre, che «appare perlomeno discutibile il fatto che si possa decidere unilateralmente dallo Stato e, poi, dalla Consulta, che le ragioni che avevano giustificato l'attrazione in sussidiarietà possano venir meno». Una conclusione siffatta, proseguiva la dottrina richiamata, rischia «di minare alla base i pochi punti fermi che sino ad ora erano stati acquisiti in relazione alla c.d. chiamata in sussidiarietà»⁶³².

In estrema sintesi, dunque, secondo le dottrine succitate, lo Stato, prima di revocare il finanziamento e quindi, più in generale, la chiamata in sussidiarietà, avrebbe

⁶³⁰ *Ibidem*.

⁶³¹ Si tratta della posizione sostenuta da M. MANCINI, *"Il curioso caso della chiamata in sussidiarietà": trasfigurazione e distorsione del modello originario*, cit., 60.

⁶³² Si v., in questi termini, C. BERTOLINO, *Un tassello o un cuneo nella «chiamata in sussidiarietà» ad opera della Corte costituzionale?*, cit., 160.

dovuto nuovamente coinvolgere la Regione interessata, seguendo il medesimo procedimento che aveva consentito l'attrazione della funzione verso l'alto.

Ci pare, tuttavia, che nessuna delle due tesi richiamate colga nel segno.

Riteniamo, infatti, per converso, che lo Stato non potesse essere in alcun modo vincolato al parere della Regione nel decidere sulla revoca dei finanziamenti per la costruzione della metropolitana di Parma.

D'altra parte, è insita nella natura stessa dell'intesa quella di agire quale giusto contropeso all'erosione da parte dello Stato di una prerogativa regionale, in vista del soddisfacimento delle esigenze di carattere unitario. In altri termini, l'intesa trova la sua ragion d'essere proprio nel momento in cui vi sia uno spostamento di una funzione dal suo alveo originario al centro, per l'indefettibile tutela degli interessi nazionali.

Ma nel momento in cui la funzione entra a pieno titolo nella disponibilità del legislatore statale, non è necessario che, per disporre ad esempio la revoca dei finanziamenti, si dia luogo nuovamente a un'intesa, giacché non risulta esservi alcuna nuova erosione dei margini di autonomia regionali.

La necessità di una nuova intesa, invece, è da ritenersi giustificata nel momento in cui la scelta del legislatore statale incida sulla sfera di competenza regionale. È pienamente condivisibile, in questi termini, il fatto che sarebbe stato necessario un nuovo accordo con la Regione interessata per la modifica della localizzazione dell'opera o per lo spostamento dei finanziamenti su un'altra opera nel medesimo territorio regionale. La scelta di revocare il finanziamento, al contrario, non si riflette in alcun modo sui margini di autonomia della Regione interessata, la quale resta libera, se del caso, di costruire, con propri fondi, l'opera che ha perso il carattere della strategicità nazionale.

7. Sulla presunta torsione rispetto al modello originario: alcune brevi considerazioni conclusive.

Dall'indagine svolta nei paragrafi precedenti, ci pare emerga come la tesi secondo cui, negli anni, vi sia stata una trasfigurazione del modello originario della chiamata in sussidiarietà non colga con esattezza il fenomeno costituzionale in esame. L'analisi della giurisprudenza costituzionale in materia, infatti, ci restituisce un modello che riteniamo perfettamente coerente con l'impianto disciplinato nella sentenza n. 303 del 2003. È senza dubbio vero che, nel corso degli anni, la giurisprudenza in materia sia stata per certi versi ondivaga, ma riteniamo che ciò rientri in un processo più generale

di assestamento che assume i caratteri di un fenomeno fisiologico e non anche patologico.

Quanto alle fonti dell'intervento attrattivo statale, ci pare che l'estensione alla funzione regolamentare dell'istituto della chiamata in sussidiarietà rientri pienamente nella deroga al riparto di competenze originata dalla stessa. Il necessario raggiungimento dell'intesa si configura – a nostro avviso – quale adeguato contrappeso all'erosione della funzione regolamentare da parte dello Stato.

Per quanto concerne poi il grado di incisività del controllo sui presupposti legittimanti, la più recente giurisprudenza mostra come, dopo qualche incertezza, il Giudice delle leggi abbia ripreso ad applicare uno scrutinio particolarmente penetrante sulle leggi attrattive statali.

Quanto, invece, alle procedure collaborative tra Stato e Regioni, riteniamo che la Corte sia rimasta fedelmente ancorata alle indicazioni che emergevano dalla sentenza capostipite, ovvero alla necessità di una graduazione dei moduli collaborativi sulla base della tipologia degli interessi di volta in volta coinvolti.

Per quanto riguarda, ancora, i meccanismi volti al superamento del dissenso, e dunque ad evitare possibili stalli decisionali, ci pare che la loro presenza sia del tutto logica e legata alla necessità che, in ogni caso, si addivenga al soddisfacimento delle esigenze di carattere unitario, le quali, diversamente, laddove il dissenso regionale non fosse in alcun modo superabile, rischierebbero di essere irrimediabilmente pregiudicate.

Con riferimento, infine, alla retroversione della chiamata in sussidiarietà, crediamo che la sentenza n. 79 del 2011 non rappresenti in alcun modo una deviazione rispetto al modello originario e che, anzi, dalla stessa si possano ricavare utili indicazioni circa il corretto inquadramento dell'istituto in esame.

Occorre invece rilevare, in conclusione, la costanza con la quale la Corte, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, ha ribadito la necessità di una trasformazione delle istituzioni parlamentari, ritenendola decisiva per una più compiuta valorizzazione delle autonomie regionali⁶³³. Nel prossimo capitolo, dunque, cercheremo di capire se il disegno prefigurato dal legislatore di revisione, poi bocciato in sede referendaria, si proiettasse effettivamente in quella direzione o se, al contrario, fosse ispirato a logiche opposte rispetto a quelle sottese al monito della Corte.

⁶³³ Si v., da ultimo, Corte costituzionale, n. 251 del 2016, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

CAPITOLO 5

IL MANCATO APPRODO: LA CLAUSOLA DI SUPREMAZIA STATALE NEL TESTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE

Sommario: 1. La clausola di supremazia nel testo di revisione costituzionale. – 2. Le origini della clausola di supremazia statale. – 3. Un procedimento legislativo a trazione statale. – 4. I presupposti di attivazione dell'intervento statale: a) l'astrattezza del concetto di *unità giuridica* ed *economica*. – 5. *Segue:* b) l'permettismo dell'espressione “*interesse nazionale*”. – 6. Sulla misteriosa assenza di *proporzionalità*, *adeguatezza* e *leale collaborazione*. – 7. Si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”: alcune riflessioni critiche conclusive.

1. La clausola di supremazia nel testo di revisione costituzionale.

Il 4 dicembre 2016, gli italiani sono stati chiamati ad esprimersi sul testo di legge costituzionale – pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 88 del 2016 – recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione». Come è ben noto, l'esito referendario è stato contrario all'approvazione del testo, con una percentuale di voti favorevoli del 40,9% e, contrari, del 59,1%⁶³⁴.

Ebbene, uno dei nodi principali del testo di legge costituzionale era, senza dubbio, la revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione⁶³⁵.

E tale aspetto assumeva particolare rilievo in quanto – a poco più di dieci anni dalla precedente riforma costituzionale – si è assistito ad un profondo ripensamento del rapporto Stato-Regioni. Difatti, se l'*intentio* del legislatore di revisione del 2001 era quella di espandere, attraverso il ribaltamento del sistema di attribuzione delle com-

⁶³⁴ Più in particolare, i cittadini aventi diritto al voto erano 50.773.284. I voti favorevoli sono stati 13.432.208 (40,9%), mentre i voti contrari 19.419.507 (59,1%). Le schede bianche sono state 83.417, quelle nulle 209.025 e, infine, quelle contestate 1.761. L'affluenza alle urne è stata pari al 65,5% degli aventi diritto.

⁶³⁵ Si tratta, nello specifico, del testo di legge costituzionale pubblicato nella Serie generale n. 88 della Gazzetta ufficiale in data 15 aprile 2016.

petenze, i margini di autonomia delle Regioni, il testo bocciato dal *referendum* del 4 dicembre sembrava propendere, di converso, per una nuova centralizzazione delle funzioni, con un conseguente protagonismo “di ritorno” in favore dello Stato⁶³⁶.

Risultava estremamente significativa, in questi termini, la previsione nell’art. 31 del testo di legge costituzionale – modificativo dell’art. 117 Cost. – di una clausola di supremazia in forza della quale, su proposta del Governo, la legge dello Stato sarebbe potuta intervenire, in materie non riservate alla legislazione esclusiva, per la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero per la tutela dell’interesse nazionale.

In merito, si è detto, sia che la scelta insita nel citato art. 31 rappresentasse nulla di più di un mero assestamento rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale e che, pertanto, tale strumento non fosse idoneo ad incidere sull’attuale rapporto Stato-Regioni⁶³⁷; sia, all’opposto, che la clausola in parola potesse configurarsi quale atteso e indispensabile elemento di chiusura del sistema⁶³⁸.

⁶³⁶ Sul punto si v. P. CARETTI, *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 102, secondo cui più che di riforma si sarebbe dovuto parlare di «controriforma» del Titolo V della Costituzione. Ad avviso di S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 65, «le molte aperture del disegno per interventi centrali in campo regionale potrebbero essere lette come indici di un’alterazione del rapporto fra Stato e Regioni, non più configurabile in termini di autonomia e collaborazione, tant’è che le previsioni costituzionali in materia di collaborazione non si arricchiscono, ma in chiave di ausiliarità delle seconde a vantaggio strumentale delle politiche del primo, con conseguente espansione degli interventi statali volti a riconfigurare e ridefinire le competenze regionali in vista delle esigenze dello Stato centrale». Così, inoltre, G. FALCON, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo (Editoriale)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 3, il quale ha osservato che le Regioni «sono al centro di entrambe le dimensioni del progetto di riforma: da una parte, nella riforma del bicameralismo, per *entrare* nel Senato; dall’altra, nella revisione del Titolo V, per *cedere poteri* allo Stato».

⁶³⁷ Si tratta della posizione sostenuta da R. BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, secondo cui «molte delle innovazioni che si vorrebbero introdurre all’art. 117 della Costituzione sono in larga parte già consolidate dalle sentenze della Corte costituzionale, per cui i trasferimenti di competenza a favore della potestà esclusiva dello Stato e l’introduzione della clausola di supremazia non mutano il quadro attuale, se non nel senso dell’assestamento di quanto già la Corte costituzionale ha elaborato».

⁶³⁸ Così, ad esempio, A. MORRONE, *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014, 3, il quale ha evidenziato che l’inserimento della clausola di supremazia e il nuovo riparto di competenze fossero da ritenersi «una proposta che [...] corrisponde a ciò che la migliore dottrina di diritto regionale andava dicendo da tempo e che, soprattutto, cerca di superare l’esperienza infausta conosciuta dopo la riforma costituzionale del Titolo V del 2001». V., inoltre, A. ANZON, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Oss. Cost. AIC*, 2014, 9, secondo cui «questa clausola, da sempre contestata da chi vi vede uno strumento per comprimere arbitrariamente lo spazio legislativo delle Regioni, si deve considerare invece davvero indispensabile per garantire il corretto funzionamento del sistema data, appunto, la incontestabile impossibilità di una separazione rigida e netta delle competenze, e la incapacità di un assetto basato su di essa a garantire la realizzazione di esigenze unitarie anche imprevedibili e non predeterminabili specificamente». Infine, C. FUSARO, *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2014, 12, ha ritenuto che l’inserimento nell’art. 117, Cost., di una clausola di supremazia statale fosse da accogliersi come un effettivo «contributo alla chiarezza».

Criticamente rispetto alla dottrina richiamata, v. G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, cit., 13, il quale ha ritenuto che l’introduzione della clausola

A nostro sommo avviso nessuna delle due tesi richiamate convince fino in fondo. Difatti riteniamo – e tenteremo in questa sede di dimostrarlo – che se è vero da un lato che poteva dirsi del tutto pertinente, in astratto, la scelta del legislatore di costituzionalizzare uno strumento che gli permettesse di intervenire per la tutela delle indefettibili esigenze di carattere unitario; risulta parimenti vero, dall'altro lato, che, in concreto, così come formulata nell'art. 31 del testo di revisione costituzionale, la clausola di supremazia statale potesse debordare dal ruolo per cui è stata teorizzata e tramutarsi *de facto* in un congegno in grado di incidere indebitamente, erodendola, sull'autonomia legislativa regionale, per finalità riconducibili al perseguimento e alla tutela dell'indirizzo politico di maggioranza⁶³⁹.

Per dimostrare quanto affermato, dopo aver rinvenuto le fonti ispiratrici della clausola in oggetto (§ 2), procederemo all'analisi dell'*iter* legislativo *ad hoc* prefigurato dal legislatore di revisione per l'attivazione e deliberazione della stessa (§ 3). Mostre-remo, inoltre, per quali ragioni i presupposti sostanziali previsti nell'art. 31 del testo di legge costituzionale non potessero né configurarsi quale idoneo ancoraggio costituzionale degli interventi da parte del legislatore statale, né atteggiarsi ad efficaci strumenti di garanzia per la salvaguardia dell'autonomia regionale (§ 4, 5).

Da ultimo, focalizzeremo l'attenzione sulle ragioni dell'assenza, nella formulazione prevista nell'art. 31 del testo di legge costituzionale, del richiamo alla proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, parametri di sindacabilità che, introdotti nel corso degli anni in via pretoria⁶⁴⁰, ci pare abbiano contribuito al raggiungimento di un equi-

di supremazia avrebbe avuto «l'esito opposto a quello prefigurato, ovvero di ridurre la conflittualità». Analogamente, v. L. VIOLINI, *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n.1, 2015, 308, che non ha condiviso «per nulla l'entusiasmo che molti mostrano per la clausola di salvaguardia». A suo avviso, difatti, essa avrebbe finito per funzionare come «un *passpartout* per comprimere ogni tipo di autonomia regionale anche ove vi siano conflitti di natura politica tra governo nazionale e governi locali». Per L. ANTONINI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 49, il limite della clausola di supremazia risiederebbe nell'omissione di «alcuna possibilità di differenziazione per quelle realtà che dimostrino di avere usato efficacemente e in modo responsabile l'autonomia».

In una posizione intermedia, a nostro avviso, può essere ascritta la soluzione interpretativa proposta da A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 252, secondo cui la «discussa clausola di salvaguardia [...] in astratto può prestarsi ad una buona ovvero cattiva “collaborazione” tra Stato e Regioni. L'arma, insomma, come tutte le armi, è in sé neutra e tutto dipende pur sempre dall'utilizzo che in concreto se ne fa».

⁶³⁹ La letteratura in tema di indirizzo politico è vasta. Si v., almeno, P. CIARLO, *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, 1988; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, ed. 2, 1968; M. DOGLIANI, *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985 e ID., *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, G. ROLLA (a cura di), Milano, 1991, 7 ss.

⁶⁴⁰ Il riferimento è, nello specifico, ai parametri di proporzionalità (e ragionevolezza), adeguatezza, e leale collaborazione rinvenibili nelle note sentenze n. 177 del 1988 e n. 303 del 2003 della Corte costituzionale.

librio – seppur delicato – tra l’indefettibilità della tutela delle istanze unitarie e la salvaguardia delle autonomie regionali (§ 6, 7).

2. Le origini della clausola di supremazia statale.

Si tratta di capire, anzitutto, quali siano state le ragioni che hanno indotto alla previsione, nell’art. 31 del testo di riforma costituzionale, di una clausola di supremazia che fungesse da titolo d’intervento statale per la tutela delle esigenze unitarie⁶⁴¹.

Al riguardo, un impulso forse decisivo è rinvenibile nella giurisprudenza, inerente al rapporto Stato-Regioni, immediatamente successiva all’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Difatti, come è ben noto, già con la sentenza n. 303 del 2003 emerse l’ineluttabile esigenza di fornire il legislatore statale di strumenti con cui garantire quelle istanze di carattere unitario che, «pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale, giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»⁶⁴². Detto in altri termini, si trattava di individuare dei «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 un sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica»⁶⁴³.

In uno scenario siffatto, la soluzione più immediata e politicamente percorribile non poteva che configurarsi nel tentativo di elaborare, in sede di revisione costituzionale, una «riforma della riforma»⁶⁴⁴ che convertisse in diritto positivo le indicazioni che promanavano dalla giurisprudenza costituzionale e che avrebbero dovuto appunto incidere, riducendolo, sul contenzioso legislativo tra Stato e Regioni.

E difatti, soprattutto dopo la sentenza n. 303 del 2003 della Corte, sono state presentate in Parlamento numerose proposte – tutte peraltro rilevatesi infruttuose – volte a innestare, nel Titolo V, Parte II, della Costituzione, meccanismi che fossero funzionali, almeno in apparenza, al soddisfacimento degli obiettivi *supra* richiamati. In effetti, dall’analisi delle più significative proposte di revisione costituzionale presentate alle Camere a partire dal 2003, emerge il tentativo di utilizzare le logiche della

⁶⁴¹ Per una dettagliata analisi sui sistemi di tutela delle esigenze di carattere unitario nel modello statunitense si v., per tutti, C. BOLOGNA, *Stato federale e “national interest”. Le istanze unitarie nell’esperienza statunitense*, Bologna, 2010.

⁶⁴² V. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴³ *Ibidem*.

⁶⁴⁴ Così, R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003, 547 ss.

chiamata in sussidiarietà per favorire un vero e proprio riaccentramento della potestà legislativa in capo allo Stato.

Così, alcune proposte hanno cercato di introdurre – sul modello del previgente art. 127 Cost. – un controllo successivo e di merito nei confronti di quelle leggi regionali che avrebbero potuto apportare un pregiudizio per l'interesse nazionale della Repubblica. È il caso, per esempio, della previsione nell'art. 45 del testo bocciato in occasione del referendum costituzionale del 2006, il quale stabiliva che «il Governo, qualora ritenga che una legge regionale o parte di essa pregiudichi l'interesse nazionale della Repubblica, entro quindici giorni dalla sua pubblicazione invita la Regione a rimuovere le disposizioni pregiudizievoli. Qualora entro i successivi quindici giorni il Consiglio regionale non rimuova la causa del pregiudizio, il Governo, entro gli ulteriori quindici giorni, sottopone la questione al Parlamento in seduta comune che, entro gli ulteriori quindici giorni, con deliberazione adottata a maggioranza assoluta dei propri componenti, può annullare la legge o sue disposizioni. Il Presidente della Repubblica, entro i successivi dieci giorni, emana il conseguente decreto di annullamento»⁶⁴⁵.

Proposte come quella più sopra richiamata, risultavano chiaramente ispirarsi a un modello di regionalismo duale e contrappositivo, antitetico in rapporto a quello cooperativistico che, come si è detto, caratterizza la legge costituzionale n. 3 del 2001⁶⁴⁶. Si trattava, in sostanza, di proposte che mal si confacevano rispetto a quel principio di leale collaborazione che, come ha avuto modo di ribadire a più riprese la Corte, deve «permeare di sé i rapporti istituzionali tra lo Stato e le Regioni»⁶⁴⁷.

Anche se in maniera meno esplicita, si sono ancorati a logiche analoghe i progetti di revisione orientati a introdurre in Costituzione non tanto un controllo a posteriori

⁶⁴⁵ Si fa riferimento, nello specifico, all'art. 45, rubricato “*leggi regionali e interesse nazionale*”, del testo pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 269 del 18 novembre 2005 (“Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «*Modifiche alla Parte II della Costituzione*»), modificativo dell'art. 127 della Costituzione. Sul tema si v. C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2006, 1 ss.

⁶⁴⁶ Sul punto v. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, 13, secondo cui «l'entrata a regime della riforma del 2001» ha respinto con nettezza il regionalismo duale, «dimostrando la presenza di una tendenza opposta in cui le competenze dei due legislatori si sovrappongono. È uno dei risultati più tangibili del processo di smaterializzazione delle materie».

In senso contrario, v. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, 209, secondo la quale «è possibile enunciare con una certa sicurezza la conclusione che il nuovo disegno è ispirato ad una impostazione fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia ed è perciò molto lontano dal modello... del federalismo/regionalismo cooperativo fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa».

⁶⁴⁷ In questi termini v., tra le tante, Corte costituzionale, n. 213 del 2006, Punto 9.6 del *Considerato in diritto*.

sulle leggi regionali, quanto una norma in grado di giustificare un intervento del legislatore statale volto a richiamare verso il centro, senza adeguate garanzie per le Regioni, le competenze legislative regionali⁶⁴⁸.

Così, in alcune di queste proposte il titolo d'intervento statale è privo della benché minima forma di tutela per l'autonomia legislativa regionale⁶⁴⁹; in altre, i pur presenti limiti – procedurali o sostanziali – alla chiamata in sussidiarietà statale, appaiono insufficienti.

Più in particolare, talune proposte – ritenendolo erroneamente sufficiente – si sono limitate a prevedere un particolare *iter* di attivazione del titolo d'intervento statale che, in qualche guisa, tenesse in debita considerazione il ruolo delle autonomie regionali⁶⁵⁰. Un esempio è costituito dall'AS 1416 dell'aprile 2014, contestuale, in termini di presentazione, al disegno di legge Renzi-Boschi. In siffatta previsione, difatti, si stabiliva che «nelle materie di legislazione concorrente la Camera dei deputati, acquisito il voto favorevole del Senato, può adottare una disciplina uniforme nella misura in cui sia strettamente necessario alla tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica o alla realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio nazionale. Ove il voto reso dal Senato sia contrario, la Camera, su iniziativa del governo, delibera a maggioranza dei tre quinti dei presenti»⁶⁵¹. Si prevedeva, inoltre, che tale norma sarebbe stata applicabile finanche «nelle materie di legislazione residuale», ma, in questo caso, nell'eventualità di un voto contrario del Senato, sarebbe stata necessaria una deliberazione «adottata a maggioranza dei tre quinti dei deputati»⁶⁵².

La proposta richiamata, pertanto, condizionava l'attivazione del titolo d'intervento statale al solo rispetto di un *iter* procedimentale rinforzato, scontando così l'assenza di qualunque limite di carattere sostanziale in grado di porre un freno all'erosione delle competenze legislative regionali. Non era presente, ad esempio, alcun riferimento

⁶⁴⁸ Per una minuziosa ricostruzione sul tema v. L. VANDELLI, *Voce "Interesse nazionale (dopo la riforma del 2001)"*, in *Enciclopedia del Diritto, Annali II*, t. 2, 739 ss.

⁶⁴⁹ Ci riferiamo, nello specifico, all'AS 3520 del novembre 2012, (disegno di legge costituzionale presentato dall'allora Presidente del Consiglio Mario Monti, rubricato «*Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale*»), il cui art. 2 statuiva che «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...stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale». È evidente, in questi termini, come la scelta del legislatore di revisione di predeterminare finanche un limite temporale entro il quale procedere all'adeguamento collida irrimediabilmente con il principio di salvaguardia dell'autonomia legislativa regionale.

⁶⁵⁰ Il riferimento è all'AS 1416 dell'aprile 2014, XVII Legislatura. Si tratta della proposta di legge costituzionale presentata dal senatore a vita M. Monti e dalla senatrice L. Lanzillotta, recante: «*Abolizione del bicameralismo paritario, riforma del Senato della Repubblica, disposizioni in materia di fonti del diritto e modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione in materia di autonomie territoriali*».

⁶⁵¹ Così l'art. 34, rubricato «*Potestà legislativa delle Regioni?*», della proposta di legge costituzionale a firma Monti-Lanzillotta, AS 1416 dell'aprile 2014.

⁶⁵² V. *supra*.

alla proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, elementi la cui presenza avrebbe reso la previsione citata espressione di un maggior bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche.

In altri casi ancora, poi, il legislatore di revisione ha previsto solamente dei limiti di natura sostanziale⁶⁵³. Nell'AC 445 dell'aprile 2008, ad esempio, si stabiliva che, dopo il c. 4 dell'art. 117 Cost., venisse inserito il seguente: «con legge dello Stato, per assicurare il rispetto di norme internazionali...o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare dei diritti civili e sociali, può essere stabilita una disciplina legislativa uniforme ed esaustiva, efficace per l'intero territorio nazionale, nelle materie di cui al comma terzo e quarto, nel rispetto del principio di leale collaborazione»⁶⁵⁴. Nel caso di specie, difatti, la tutela delle autonomie regionali sarebbe originata dal solo ossequio, da parte del legislatore statale, del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, senza alcuna garanzia di carattere procedurale. Anche questa soluzione, dunque, avrebbe rischiato di consentire la chiamata in sussidiarietà delle competenze regionali senza adeguate garanzie e limiti per l'autonomia.

In sintesi, quindi, entrambe le proposte succitate presentavano degli evidenti punti di debolezza. La prima, difatti, pur prevedendo un *iter* procedimentale idoneo a valorizzare il ruolo delle autonomie regionali, scontava l'assenza di un esplicito riferimento a principi come la proporzionalità, l'adeguatezza e la leale collaborazione. La seconda, al contrario, pur presentando un richiamo – seppur generico – al principio di leale collaborazione, scontava l'assenza di un *iter* procedimentale che si traducesse in un pieno coinvolgimento delle autonomie regionali nel processo di tutela delle istanze unitarie.

Detto in altri termini, le proposte di revisione presentate risultano affette dalla medesima criticità, ovvero quella di consentire l'attrazione in sussidiarietà delle competenze regionali senza sufficienti garanzie, procedurali e sostanziali, in grado di impedire arbitrarie e incontrollabili tendenze “bulimiche” da parte dello Stato.

Ebbene, neppure la clausola di supremazia statale prevista nel testo di legge costituzionale sembra essersi sottratta da siffatte criticità. Ciò è rinvenibile, a ben osservare, dalla lettura congiunta dell'art. 31 e – soprattutto – dell'art. 10 del testo, in cui si stabiliva che «l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, (*rectius*, clausola di supremazia), è disposto nel termine di dieci giorni

⁶⁵³ Si fa riferimento, nello specifico, alla proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, AC 445 (aprile 2008), XVI Legislatura, rubricata: «*Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti la determinazione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*».

⁶⁵⁴ Si tratta, segnatamente, dell'art. 2 della proposta di legge costituzionale Zaccaria ed altri, AC 445 (aprile 2008), rubricata: «*Modifiche all'articolo 117 della Costituzione, concernenti la determinazione della competenza legislativa dello Stato e delle Regioni*».

dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti»⁶⁵⁵.

Già ad una valutazione *prima facie*, emergeva come il grado di tutela dell'autonomia legislativa regionale sotteso alla previsione richiamata fosse da ritenersi del tutto inadeguato. Intanto, per l'assenza – in entrambi gli articoli – di qualsiasi riferimento testuale al rispetto, da parte del legislatore statale, dei principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione. In secondo luogo, poiché riteniamo che la scelta di consentire, alla Camera dei deputati, di superare le eventuali modificazioni proposte dal Senato con un semplice voto a maggioranza assoluta, rischiasse di ridurre – in forza della legge elettorale per la Camera n. 52 del 2015 – il ruolo del Senato, e quindi delle autonomie regionali, in una posizione marginale⁶⁵⁶.

In altri termini, i vincoli procedurali previsti, osservati da un punto di vista regionalistico, apparivano inadeguati a valorizzare compiutamente l'apporto del Senato nei procedimenti di tutela delle esigenze di carattere unitario e quindi a garantire le autonomie regionali in esso rappresentate⁶⁵⁷.

È evidente, infatti, che a seconda delle modalità attraverso le quali si costruisce il rapporto tra istanze unificanti e istanze autonomiste il rischio è che possano prevalere le prime sulle seconde o, per converso, e auspicabilmente, essere oggetto di un ragionevole equilibrio. Da questo punto di vista – come vedremo – la clausola di su-

⁶⁵⁵ Il riferimento è all'art. 10 «*Procedimento legislativo*» del testo di legge costituzionale pubblicato nella Serie generale n. 88 della Gazzetta ufficiale in data 15 aprile 2016.

⁶⁵⁶ Vale ricordare, a tal riguardo, che l'art. 2 del testo di revisione costituzionale, rubricato «*Composizione ed elezione del Senato della Repubblica*» e sostitutivo dell'art. 57 Cost., prevedeva che «Il Senato della Repubblica è composto da novantacinque senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da cinque senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica. I Consigli regionali e i Consigli delle Province autonome di Trento e di Bolzano eleggono, con metodo proporzionale, i senatori tra i propri componenti e, nella misura di uno per ciascuno, tra i sindaci dei Comuni dei rispettivi territori. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due; ciascuna delle Province autonome di Trento e di Bolzano ne ha due. La ripartizione dei seggi tra le Regioni si effettua, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, in proporzione alla loro popolazione, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti. La durata del mandato dei senatori coincide con quella degli organi delle istituzioni territoriali dai quali sono stati eletti, in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri in occasione del rinnovo dei medesimi organi, secondo le modalità stabilite dalla legge di cui al sesto comma. Con legge approvata da entrambe le Camere sono regolate le modalità di attribuzione dei seggi e di elezione dei membri del Senato della Repubblica tra i consiglieri e i sindaci, nonché quelle per la loro sostituzione, in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o locale. I seggi sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun Consiglio».

⁶⁵⁷ Più in generale, sul rapporto tra Camera e Senato nel quadro della riforma costituzionale v. P. CIARLO – G. PITRUZZELLA, *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale Aic*, n. 1, 2013, 1, secondo cui «una volta che si riconoscesse solo ad una camera... la signoria sul procedimento legislativo, fatalmente l'altra verrebbe costruita e percepita, non tanto come una seconda camera, quanto come una “camera secondaria”».

premazia prevista nell'art. 31 del progetto di riforma costituzionale sembrava procedere in direzione opposta rispetto al modello prefigurato nella nota sentenza n. 303 del 2003 della Corte. E in effetti, mentre da quest'ultima affiorava un compiuto bilanciamento tra istanze unificanti e istanze autonomistiche, dalla formulazione della clausola di supremazia statale sembrava emergere una visione stato-centrica che attraversava, a ben osservare, l'intero testo di revisione costituzionale⁶⁵⁸.

Ciò, tuttavia, non poteva essere immune da conseguenze. Difatti, il pericolo è che un così profondo squilibrio a favore delle istanze unificanti, oltre a generare un evidente detrimento dell'autonomia legislativa regionale, potesse determinare un mutamento, nei presupposti e nelle finalità, della clausola di supremazia statale. Così, quest'ultima, da strumento volto alla tutela delle esigenze di carattere unitario, si sarebbe potuta trasformare in un meccanismo, nelle mani del Governo e della maggioranza parlamentare, di imposizione di fatto del proprio indirizzo politico.

3. Un procedimento legislativo a trazione statale.

Si procederà ora all'analisi dell'*iter* legislativo, prefigurato nel testo di legge costituzionale, per l'attivazione e deliberazione della clausola di supremazia, con l'obiettivo di metterne in rilievo luci (poche) e ombre (molte).

Primariamente, mette conto osservare come nel testo di riforma costituzionale si prevedesse, tra le altre cose, un'organica revisione dell'art. 70, Cost., ovvero una rivisitazione *ex novo* del procedimento legislativo elaborato dai Costituenti⁶⁵⁹.

Ebbene, con puntuale riferimento all'art. 10 del testo di revisione costituzionale – modificativo dell'art. 70 Cost. – la più autorevole dottrina ha parlato di una «tendenziale tripartizione»⁶⁶⁰ dei procedimenti legislativi.

In questi termini, alcune leggi sarebbero state deliberate tramite un procedimento bicamerale paritario, con l'approvazione finale in identico testo da parte di entrambi i rami del Parlamento⁶⁶¹.

⁶⁵⁸ Sul punto si v., condivisibilmente, G. C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Riv. Aic*, 6, il quale ha parlato di «deriva statocentrica... che si va sancendo nella riforma costituzionale». V., inoltre, A. RUGGERI, *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, cit., p. 244, secondo cui il «disegno Renzi risulta animato da una vistosa e marcata vocazione centralistica».

⁶⁵⁹ Per una puntuale ricostruzione dei diversi *iter* legislativi previsti v. M. CAVINO, *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, Relazione al seminario sul tema «Corte costituzionale e riforma della Costituzione», www.gruppodipisa.it, 3; E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 203 ss.; v., inoltre, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, 4 ss.

⁶⁶⁰ In questi termini si v. S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, cit., 60.

⁶⁶¹ Nell'art. 10 del testo di revisione costituzionale, modificativo dell'art. 70 Cost., si stabiliva che «la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere per le leggi di revisione della Co-

Tutte le altre, invece, sarebbero state assoggettate a un *iter* legislativo caratterizzato da un ruolo prevalente della Camera dei deputati. Difatti, nell'art. 10 del testo di riforma si statuiva che «ogni disegno di legge approvato dalla Camera dei deputati è immediatamente trasmesso al Senato della Repubblica che, entro dieci giorni, su richiesta di un terzo dei suoi componenti, può disporre di esaminarlo. Nei trenta giorni successivi il Senato... può deliberare proposte di modificazione del testo, sulle quali la Camera dei deputati si pronuncia in via definitiva. Qualora il Senato... non disponga di procedere all'esame o sia inutilmente decorso il termine per deliberare, ovvero quando la Camera dei deputati si sia pronunciata in via definitiva, la legge può essere promulgata».

Infine, il terzo procedimento contemplato nell'art. 10 del testo di riforma era quello congegnato *ad hoc* dal legislatore per l'attivazione e deliberazione della clausola di supremazia statale. Più precisamente – come già anticipato *supra* – si stabiliva che «l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, (*rectius*, alla clausola di supremazia), è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti».

Rispetto all'*iter* previsto per l'attivazione della clausola di supremazia statale, la dottrina sembra essersi sostanzialmente divisa: taluni, difatti, hanno ritenuto del tutto appropriata la scelta compiuta dal legislatore⁶⁶²; altri, in direzione opposta, hanno sostenuto che sarebbe stato preferibile ascrivere la legge di attivazione della clausola in

stituzione e le altre leggi costituzionali, e soltanto per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i *referendum* popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

Con riferimento a tale gruppo di leggi R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 6, ha osservato che «le ipotesi in cui la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere debbono ritenersi tassative, mancando il riferimento a *altre ipotesi previste nella Costituzione*».

⁶⁶² Si fa riferimento alla posizione sostenuta da E. GIANFRANCESCO, *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 175, il quale ha ritenuto «condivisibile l'allocazione dal punto di vista procedimentale della clausola nella sede delle leggi a prevalenza della Camera dei Deputati, sia pure a maggioranza assoluta e dietro deliberazione a maggioranza assoluta delle proposte emendative da parte del Senato».

parola tra quelle soggette al procedimento bicamerale paritario, così da garantire un adeguato coinvolgimento delle autonomie regionali⁶⁶³; altri ancora, infine, avrebbero preferito ricondurla all'interno della tipologia con ruolo prevalente della Camera dei deputati⁶⁶⁴.

Ora, dai sostenitori della posizione da ultimo richiamata, è stato obiettato che, così come configurato nel testo di riforma costituzionale, il procedimento previsto per l'attivazione della clausola di supremazia attribuisse al Senato un ruolo troppo incisivo e che sarebbe stato preferibile evitare di sottoporre al possibile veto dello stesso la disciplina delle istanze di carattere unitario⁶⁶⁵. Si è anche argomentato, in questi termini, che sarebbe stato consigliabile non richiedere alla Camera, per poter disattendere le modifiche proposte dal Senato, un voto a maggioranza assoluta, bensì a maggioranza relativa, come previsto, appunto, in relazione al procedimento legislativo con ruolo prevalente della Camera dei deputati⁶⁶⁶.

Ci pare, diversamente, e tenteremo di dimostrarlo, che la soluzione procedimentale delineata nel testo costituzionale non appagasse le esigenze del regionalismo cooperativo e che, per converso, determinasse uno sbilanciamento eccessivo a favore dello Stato. Quanto affermato deriva da una serie di considerazioni⁶⁶⁷. Intanto, giova

⁶⁶³ Così S. LIETO, *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2014, 26, la quale ha osservato che «sarebbe stata forse proprio l'ipotesi dell'interesse nazionale una fattispecie rispetto alla quale prevedere un ruolo legislativo del Senato paritario rispetto a quello della Camera dei deputati». Nella medesima direzione v. M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, cit., 23, secondo cui sarebbe stato preferibile che «l'esercizio della clausola di supremazia fosse condizionato all'assenso del Senato, rappresentativo delle istituzioni territoriali». Analogamente, U. DE SIERVO, *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 148, ha osservato che sarebbe stata consigliabile un'apposita legge bicamerale». Dello stesso avviso, infine, G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 268, e L. VANDELLI, *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 293. Secondo quest'ultimo, sarebbe stato preferibile che la partecipazione del Senato venisse configurata «non come meramente eventuale ma come generale e necessaria, secondo la soluzione adottata in Germania».

⁶⁶⁴ In questi termini v. V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati del 9 ottobre 2014*, secondo cui il particolare iter predisposto per la clausola di supremazia «conferirebbe al Senato un potere interdittivo rispetto alla disciplina di situazioni nelle quali si manifesta l'esigenza di superare l'ordinario riparto di competenze».

⁶⁶⁵ Così V. LIPPOLIS, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati*, cit.

⁶⁶⁶ Sul punto C. FUSARO, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 160, ha sostenuto che sarebbe stata auspicabile «una congrua riduzione o meglio abolizione delle leggi riguardo alle quali la Camera debba pronunciarsi a maggioranza assoluta per superare l'opposizione del Senato». Al limite, prosegue l'Autore, si sarebbe potuto optare per una «semi-generalizzata potestà di richiamo (da parte di una consistente minoranza, o addirittura della maggioranza del Senato) sempre superabile però da parte della Camera a maggioranza ordinaria».

⁶⁶⁷ Riferendosi nello specifico al procedimento legislativo prefigurato per l'attivazione e deliberazione della clausola di supremazia statale, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 9, ha osservato come la formulazione dello stesso non risultasse affatto «impeccabile». E in effetti, l'art. 10 del progetto di revisione costituzionale presentava numerosi profili problematici, sia in relazione a ciò che la previsione stabiliva sia, e soprattutto, in relazione a ciò che la stessa ometteva di stabilire.

Con riferimento alle criticità relative all'art. 10 del testo di legge costituzionale v. E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 221, il quale si è interrogato sulla vincolatività di quella parte dell'enunciato in cui si statuiva che «l'esame del Senato per le leggi che danno attuazione all'articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione». Al riguardo, l'Autore ha ritenuto che l'inciso «è disposto» non dovesse essere interpretato come prescrittivo di un obbligo nei confronti del Senato. Anche perché, se così non fosse, «non avrebbe senso prevedere un termine [dieci giorni] per *decidere di disporre l'esame*: se questo fosse obbligatorio, non vi sarebbe nulla da deliberare al riguardo».

V., inoltre, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 9, il quale ha riflettuto sulla possibilità per il Senato di proporre delle modifiche, al testo trasmesso dalla Camera, con il supporto di un voto a maggioranza relativa, nonostante l'art. 10 del disegno di legge prevedesse che «la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato della Repubblica a *maggioranza assoluta* dei suoi componenti, solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti». Secondo l'Autore, tale opzione doveva ritenersi concreta. In questi termini, sarebbe stato possibile per il Senato «presentare emendamenti anche a maggioranza semplice, mentre l'effetto indicato, necessità della camera di respingere le modifiche a maggioranza assoluta, sarà valido solo per le proposte senatoriali approvate a maggioranza assoluta».

Con riferimento invece a ciò che l'art. 10 del disegno di legge ometteva di statuire, si tratta di capire, per esempio, quali potessero essere, in punto di diritto, le conseguenze derivanti dall'eventualità in cui la Camera dei deputati, non raggiungendo nella votazione finale la maggioranza assoluta dei propri componenti, non fosse riuscita a discostarsi dalle modifiche proposte dal Senato. In merito, la scelta sullo strumento interpretativo da adottare incide notevolmente sulle conclusioni alle quali successivamente pervenire. Difatti, adoperando il parametro letterale si potrebbe ipotizzare che, qualora la maggioranza non avesse raggiunto la soglia prevista nella disposizione, il disegno di legge avrebbe dovuto intendersi approvato con le modifiche al testo proposte dal Senato. In questo senso v. la ricostruzione operata da E. ROSSI, *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, cit., 222, il quale osservava che dalla formulazione delle due disposizioni potremmo essere ragionevolmente indotti a ritenere che «nel caso in cui la Camera *non si conformi* la proposta del Senato si deve intendere accolta e, di conseguenza, la legge modificata». Tuttavia, aggiungeva l'Autore, «anche ammettendo che questa ricostruzione sia corretta, si porrebbe un ulteriore interrogativo: se la Camera non riesce a respingere le proposte senatoriali a maggioranza assoluta, e di conseguenza queste divengano parte del disegno di legge, il testo finale dovrà comunque essere definitivamente approvato dalla Camera, oppure esso dovrà essere promulgato come riformulato dal Senato?».

Una soluzione siffatta verrebbe suffragata, a ben riflettere, dalla comparazione tra la formulazione del procedimento legislativo con ruolo prevalente della Camera e quello *ad hoc* per la clausola di supremazia statale. Invero, mentre con riferimento al primo si prevedeva che «il Senato della Repubblica può deliberare proposte di modificazioni del testo, sulle quali la Camera si pronuncia in via definitiva», nel secondo si statuiva, così in astratto vincolandola, che la Camera «può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato..., solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei propri componenti». Una ricostruzione di questo tipo, pur confortata dall'argomento testuale, non può convincere fino in fondo. Al contrario riteniamo che, nella fattispecie, sia da preferirsi l'adozione del parametro interpretativo dell'*intentio legislatoris* il quale, a uno sguardo più attento, sembrerebbe condurre ad una conclusione opposta, ovvero nel senso che il disegno di legge avrebbe dovuto intendersi respinto.

In questi termini v., ad esempio, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, cit., 113, la quale, con riferimento alla parte dell'art. 10 del progetto di revisione disciplinante il procedimento di attivazione della clausola, ha ritenuto che «ciò che si intende introdurre è la non approvazione di quella legge che non ha ottenuto il consenso della maggioranza qualificata prevista della Camera». Nella stessa direzione, v. M. D'AMICO, *Audizione presso la Commissione affari costituzionali della Camera dei Deputati, sul disegno di legge costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato della Repubblica l'8 agosto 2014*, ottobre 2014, in *Osservatorio costituzionale AIC*, 9, secondo cui l'effetto sarebbe stato «la non promulgazione del disegno di legge», oppure, M. OLIVETTI, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, cit., 13, il quale ha ritenuto che «il progetto di legge dovrebbe intendersi abbandonato». Ancora, R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, cit., 10, secondo cui

rilevare che dall'analisi dei lavori parlamentari emergeva come, mentre la formulazione della clausola di supremazia prevista nell'art. 31 del testo di riforma costituzionale è rimasta sostanzialmente immutata, altrettanto non può dirsi con riferimento all'art. 10 del testo, ovvero ai singoli passaggi necessari per la sua concreta attivazione⁶⁶⁸.

E difatti, nella versione licenziata in prima lettura al Senato, non si prevedeva per quest'ultimo alcun termine temporale entro cui disporre l'esame del testo trasmesso dalla Camera e, ancor di più, nulla si diceva in merito alla necessità di una deliberazione delle eventuali proposte di modifica – sempre da parte del Senato – con il supporto di un voto a maggioranza assoluta dei propri componenti⁶⁶⁹.

Un siffatto aggravamento procedurale avrebbe reso più difficile la partecipazione del Senato ai processi di tutela dell'unità giuridica ed economica e dell'interesse nazionale.

Le modificazioni apportate durante i lavori parlamentari parevano porsi, dunque, osservate da un punto di vista sistematico, a vantaggio della maggioranza parlamentare alla Camera e, di riflesso, del Governo espressione della medesima. A voler seguire fino in fondo tale ragionamento, emergeva come il rispetto dell'autonomia legislativa regionale, nel testo di revisione costituzionale, rischiasse di essere lasciato alla «totale discrezionalità dell'Esecutivo e che il processo di rafforzamento di questo proceda in parallelo con la flessibilizzazione delle attribuzioni regionali»⁶⁷⁰.

Ma c'è di più. Difatti, riteniamo che un'analisi sistematica sul tema non possa prescindere da indagare quali sarebbero potute essere, in una prospettiva *de iure condendo*,

«l'ipotesi nella quale la proposta di modificazione, approvata a maggioranza assoluta dal Senato, non venga respinta con voto a maggioranza assoluta della Camera, parrebbe meglio far concludere per la mancata approvazione della legge e quindi per la impossibilità di procedere alla sua promulgazione e, nel caso in cui invece lo fosse, la legge sarebbe impugnabile davanti alla Corte costituzionale per vizio di procedimento». Da ultimo, A. PISANESCHI, *Brevi osservazioni sul potere di "rinvio" del Senato nel disegno di legge di revisione della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 2, 2014, 2 ss., il quale ha osservato che «se la Camera non approva il testo del Senato e non raggiunge la maggioranza assoluta sul proprio testo, la legge non può essere promulgata».

⁶⁶⁸ A dire il vero, nel testo deliberato dal Senato nell'Agosto del 2014, AS 1429, è stato eliminato il riferimento alla realizzazione di programmi e riforme quale presupposto per l'attivazione della clausola di supremazia. Tale modifica intervenuta è da ritenersi appropriata poiché, come è stato acutamente argomentato in dottrina, consentire il ricorso alla clausola di supremazia per la realizzazione degli intenti programmatici, avrebbe avuto quale possibile conseguenza quella di fornire al legislatore l'arma della auto-qualificazione legislativa che gli avrebbe garantito un titolo di intervento troppo esteso e, di conseguenza, avrebbe obbligato «la Corte ad individuare di volta in volta, in modo pressoché discrezionale, un non facile punto di equilibrio». In questi termini, G. M. SALERNO, *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014, 14.

⁶⁶⁹ Difatti, nel testo licenziato in prima deliberazione dal Senato, AS 1429 (8 agosto 2014), si prevedeva solamente che la Camera dei deputati potesse non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

⁶⁷⁰ In questo senso v., condivisibilmente, S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 66.

le interconnessioni tra l'*iter* di attivazione e deliberazione della clausola in oggetto e la legge elettorale – n. 52 del 2015 – per la Camera dei deputati⁶⁷¹.

Come è ben noto, questa avrebbe garantito alla lista vincente una maggioranza così ampia (*rectius*, blindata) da indurci a ritenere che, le eventuali modificazioni proposte dal Senato sarebbero state disattese abbastanza agevolmente⁶⁷².

Detto in altri termini, gli scenari realisticamente ipotizzabili rispetto al funzionamento congiunto tra la clausola di supremazia e la legge elettorale n. 52 del 2015 risultavano in concreto due. In un primo caso, ovvero nelle situazioni di affinità tra la maggioranza alla Camera e quella al Senato, il problema non si sarebbe nemmeno posto, giacché è da escludersi l'ipotesi per cui il nostro sistema di rappresentanza politica potesse *ex abrupto* disancorarsi dalle tradizionali dinamiche di partito, dovendosi viceversa ritenere plausibile che il Senato si sarebbe mosso secondo logiche di stretta appartenenza partitica e, dunque, in sintonia con la Camera dei deputati.

Di converso, come già *supra* argomentato, pur ammettendo che le stesse potessero divergere, ci pare che il sistema elettorale messo a punto per la Camera garantisse alla maggioranza un numero di deputati in grado di superare, con relativa facilità, le eventuali proposte di modificazione presentate – con un voto a maggioranza assoluta – dal Senato.

Orbene, i numerosi profili di criticità emersi, non possono che condurci a concludere nel senso che la soluzione più congrua al fine di non estromettere *de facto* il Senato dai processi di tutela delle esigenze di carattere unitario, sarebbe stata quella di ascrivere la legge di attivazione della clausola di supremazia tra quelle deliberabili con il procedimento bicamerale paritario e non attraverso un *iter*, come quello previsto, sbilanciato con evidenza a favore dello Stato.

Riteniamo, difatti, che, tra quelli previsti, il procedimento legislativo bicamerale, presupponendo un coinvolgimento paritario del Senato, fosse senza dubbio il più idoneo, da un lato, a valorizzarne adeguatamente il ruolo e, dall'altro, a garantire compiutamente le autonomie regionali⁶⁷³.

⁶⁷¹ Sulla necessità di analizzare congiuntamente il progetto di revisione costituzionale e la legge elettorale n. 52 del 2015 v. T. F. GIUPPONI, *Legge elettorale, riforma costituzionale e forma di governo*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015, 2.

⁶⁷² Secondo R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 79 ss., se è vero che la soggezione al procedimento legislativo di cui all'art. 10 del progetto di revisione costituzionale comporta «un aggravamento per la deliberazione della Camera», tuttavia, «da nuova legge elettorale dovrebbe assicurare al partito vincente i numeri per garantirsi questa maggioranza».

⁶⁷³ In tal senso v. G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 268, il quale ha osservato che «la scelta di inserire la legge con la quale attivare la clausola di supremazia tra quelle per cui la Camera dei deputati può non conformarsi alle eventuali modificazioni proposte dal Senato ma solo a maggioranza assoluta dei componenti pronunciandosi a sua volta nella votazione finale a maggioranza assoluta dei componenti [...] appare sorprendente soprattutto a seguito delle modifiche

4. I presupposti di attivazione dell'intervento statale: a) l'astrattezza del concetto di unità giuridica ed economica.

L'art. 31 del testo di riforma costituzionale condizionava l'attivazione della clausola di supremazia statale alla sussistenza di due presupposti sostanziali, tra loro alternativi, ovvero l'unità giuridica ed economica e l'interesse nazionale. Ad uno sguardo attento della previsione emerge come il legislatore riformatore avesse optato, rispetto al primo, per la riproposizione della formula prevista, in materia di poteri sostitutivi statali, all'art. 120, c. 2, Cost.; rispetto al secondo, per la rievocazione esplicita dell'istituto dell'interesse nazionale⁶⁷⁴.

Con riferimento al parametro dell'unità giuridica ed economica, occorre rilevare come già dai molteplici studi condotti sul potere sostitutivo statale trapelasse una persistente difficoltà ad individuarne un'accezione del tutto pacifica e compiuta. Difatti, se per taluni con l'espressione *unità giuridica ed economica* ci si riferisce «ad ipotesi

apportate al testo di riforma da parte della Camera, e in particolare all'ampliamento del numero delle leggi approvate con procedimento bicamerale». In effetti, a ben osservare, nella prima formulazione dell'art. 10 del progetto di revisione costituzionale, AS 1429, si prevedeva che la funzione legislativa venisse esercitata collettivamente dalle due Camere limitatamente alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali, alle leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di tutela delle minoranze linguistiche, di referendum popolare, alle leggi che danno attuazione all'articolo 117, c. 2, lettera p), alla legge di cui all'articolo 122, c. 1, e negli altri casi previsti dalla Costituzione. Tuttavia, già nella versione licenziata in prima lettura dalla Camera (C. 2613, poi AS 1429-B) si prevedeva che si seguisse il tradizionale procedimento bicamerale «per le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, e ... per le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali concernenti la tutela delle minoranze linguistiche, i referendum popolari, le altre forme di consultazione di cui all'articolo 71, per le leggi che determinano l'ordinamento, la legislazione elettorale, gli organi di governo, le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane e le disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni, per la legge che stabilisce le norme generali, le forme e i termini della partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea, per quella che determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di senatore di cui all'articolo 65, primo comma, e per le leggi di cui agli articoli 57, sesto comma, 80, secondo periodo, 114, terzo comma, 116, terzo comma, 117, quinto e nono comma, 119, sesto comma, 120, secondo comma, 122, primo comma, e 132, secondo comma. Le stesse leggi, ciascuna con oggetto proprio, possono essere abrogate, modificate o derogate solo in forma espressa e da leggi approvate a norma del presente comma».

⁶⁷⁴ Il c. 2 dell'art. 120, Cost., dispone che «Il Governo può 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 legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Sulla possibile sovrapposizione tra l'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale e il c. 2 dell'art. 120, Cost., v. F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 7, secondo cui «non è dato di riscontrare un ordinamento composto in cui la stessa clausola di supremazia sia presente due volte». Inoltre, proseguiva l'Autore, «ciò che il nuovo art. 117, c. 4, aggiunge rispetto all'art. 120, c. 2, è la reintroduzione della categoria politica dell'interesse nazionale quale criterio derogatorio del riparto giuridico di competenze costituzionalmente garantite».

di gravi violazioni della Costituzione da parte di specifiche Regioni, rispetto al riparto di poteri stabilito dall'art. 117»⁶⁷⁵, per altri la stessa andrebbe scissa in due parti, in quanto in grado ciascuna di essere investita di un significato autonomo rispetto all'altra.

In questi termini, si è detto che per *unità giuridica* si debba intendere «la coerenza del diritto oggettivo, come non contraddittorietà tra i suoi elementi costitutivi»⁶⁷⁶, o ancora, «non solo l'esigenza indefettibile di coerenza interna dell'ordinamento, ma anche l'interesse primario alla certezza del diritto»⁶⁷⁷.

Per quanto concerne invece l'*unità economica*⁶⁷⁸, taluni hanno ritenuto che essa rappresenti il fondamento dell'intervento statale finalizzato a «colpire le inerzie in grado di alterare le potenzialità del sistema economico nazionale, a cominciare dai rapporti con i sistemi economici di altri Paesi»⁶⁷⁹; tal'altri, invece, ne hanno rinvenuto quella funzione di «guida della politica economica e finanziaria del Paese» dalla quale la Repubblica «non può in nessun modo abdicare»⁶⁸⁰. Infine chi, preferendo ancorare siffatte espressioni a limiti già conosciuti dell'autonomia legislativa regionale, ha ritenuto opportuno agganciarle, la prima, «ai principi generali dell'ordinamento giuridico» e, la seconda, «alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali»⁶⁸¹.

Quale che sia la ricostruzione preferibile, in questa sede occorre rilevare come tali presupposti (sempreché li si intenda di per sé autonomi) rappresentino – a ben riflettere – «più un problema interpretativo che una soluzione»⁶⁸².

Un simile punto di vista è stato suffragato dalla stessa giurisprudenza costituzionale che, chiamata a definire i contenuti della locuzione *unità giuridica ed economica*, si è preoccupata più di ricondurla a solide fondamenta costituzionali che di delinearne adeguatamente il significato. E difatti, nella sentenza n. 43 del 2004, il Giudice costituzionale ebbe a dire che, con riferimento «all'*unità giuridica* e all'*unità economica*, quale che ne sia il significato, si tratta all'evidenza del richiamo ad interessi “naturalmente”

⁶⁷⁵ Così G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, 1262.

⁶⁷⁶ In tal senso v. Q. CAMERLENGO, voce “Potere sostitutivo” (*Dir. cost.*), in *Dig. Disc. Pubbl.*, Agg., III, Tomo II, 2008, 657.

⁶⁷⁷ In questi termini v. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, 89.

⁶⁷⁸ Sul tema v. *amplius* Q. CAMERLENGO, *La tutela dell'unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2014, 977 ss.

⁶⁷⁹ V. Q. CAMERLENGO, voce “Potere sostitutivo” (*Dir. cost.*), cit., 657.

⁶⁸⁰ Così F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, cit., 89.

⁶⁸¹ In questi termini v. C. MAINARDIS, *Il nuovo regionalismo italiano e i poteri sostitutivi: una riforma con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2001, 3.

⁶⁸² Così si è espresso G. FALCON, *Il nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2001, 12.

facenti capo allo Stato, come... responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione»⁶⁸³.

Il primo presupposto sostanziale di attivazione esaminato, dunque, presentava un «contenuto estremamente generico»⁶⁸⁴, per cui risultava concreto il rischio che il legislatore statale, proprio per l'estrema vaghezza semantica della formula, potesse adoperarlo per incidere, erodendole *ad libitum*, sulle competenze legislative regionali. Solamente la Corte costituzionale avrebbe potuto al limite discernere, *ex post* e caso per caso, cosa fosse meritevole, e cosa meno, di essere ricondotto all'alveo dell'unità giuridica ed economica.

5. Segue: b) *Permettismo dell'espressione "interesse nazionale"*.

Analoghe considerazioni, a nostro avviso, possono essere estese con riferimento all'interesse nazionale, secondo presupposto di attivazione della clausola di supremazia statale. In altre parole, ci pare che quest'ultimo, parimenti al caso dell'unità giuridica ed economica, potesse inverarsi in un *escamotage* nelle mani del legislatore statale grazie al quale poter comprimere *ad nutum* i margini di autonomia regionale.

Ora, per meglio capire il significato dell'espressione "interesse nazionale" può essere utile richiamare brevemente l'autorevole dibattito dottrinale svoltosi tra gli anni Sessanta e Settanta sul punto. Ciò ci permetterà, per di più, di rintracciare il substrato politico-culturale sul quale poggiava la concezione di interesse nazionale assunta, con riferimento alla clausola di supremazia, dal legislatore di revisione costituzionale.

Come si è già accennato nel primo capitolo, con riferimento al concetto di interesse nazionale è possibile rinvenire due orientamenti tra loro intimamente eterogenei: da un lato, infatti, si sostenne che l'interesse nazionale dovesse essere ancorato alla volontà politica della contingente maggioranza parlamentare, e quindi, alle dinamiche che sottendono il rapporto tra Governo e Parlamento⁶⁸⁵; dall'altra, si ritenne, per

⁶⁸³ Si v. Corte costituzionale n. 43 del 2004, Punto 3.3 del *Considerato in diritto*. Sulla sentenza in oggetto, v. i commenti di R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali (Osservazioni a Corte costituzionale, 27 gennaio 2004, n. 43)*, in *Federalismi.it*, n. 4, 2004; T. GROPPI, *Nota alla sentenza n. 43 del 2004*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; S. PARISI, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303/2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2004; F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 1074 ss.; G. MARAZZITA, *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2005.

⁶⁸⁴ Così Q. CAMERLENGO, voce *Potere sostitutivo (Dir. cost.)*, cit., 656 ss., che osserva come tali presupposti sostanziali condividono la «comune aspirazione a preservare l'integrità di interessi infrazionabili».

⁶⁸⁵ Sul punto v. M. MAZZIOTTI DI CELSO, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 201 ss.; ID., *Considerazioni sul rapporto fra leggi regionali e legge statale secondo la Costituzione*, Milano, 1957, 86 ss.; C. MORTATI, *L'interesse nazionale come limite della legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, 1960, 1282 ss. e ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 944 ss.; S. BARTHOLI-

converso, che lo stesso dovesse intendersi svincolato rispetto all'indirizzo politico governativo e della maggioranza e che riguardasse, piuttosto, valori di rilievo costituzionale che trascendono la mera contingenza politico-parlamentare⁶⁸⁶.

Ebbene, riportando una disputa siffatta all'art. 31 del testo di revisione costituzionale, il pericolo è che, delle due dottrine richiamate, il substrato culturale su cui si innestava l'interesse nazionale, come presupposto di legittimazione dell'attivazione della clausola di supremazia, fosse rinvenibile nella dottrina per cui lo stesso debba intendersi inestricabilmente connesso alla volontà del Governo e della sua maggioranza parlamentare. Un convincimento siffatto scaturisce da tre diversi ordini di ragioni.

In primo luogo, origina dalla *ratio legis*, ovvero dal fatto che dalla lettura sistematica del testo di revisione costituzionale trasudasse, all'evidenza, un generale rafforzamento del ruolo dell'Esecutivo a scapito delle Aule parlamentari⁶⁸⁷.

In secondo luogo, discende dagli scenari plausibili rispetto al rapporto tra la clausola di supremazia statale e la legge elettorale n. 52 del 2015. Difatti, questa avrebbe garantito alla lista vincente un premio tale, da rendere alquanto remota l'ipotesi per cui la maggioranza alla Camera non riuscisse a procedere all'attivazione e deliberazione della clausola, finanche senza un previo accordo con la minoranza parlamentare.

Infine, e soprattutto, deriva dalla scelta del legislatore di attribuire il potere di attivazione della clausola al solo Governo⁶⁸⁸, escludendo in tal modo che in Parlamento

NI, *Rapporti fra i supremi organi regionali*, Padova, 1961, 348 ss. e ID., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Cedam, Padova, 1967, 1 ss.; A. D'ATENA, *Autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 117 ss.

⁶⁸⁶ Così A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, Milano, 1974, 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 18 ss. e ID., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 624 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, 1965, 183 ss.

⁶⁸⁷ Sul punto v. le considerazioni critiche di F. CERRONE, *Annotazioni sui progetti di revisione costituzionale: procedimento legislativo, riforma del bicameralismo e del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2014, 2, secondo cui «sia il progetto governativo che altri d.d.l. costituzionali... hanno come primo obiettivo quello di ratificare questo netto squilibrio a favore del Governo e a detrimento del Parlamento, tentando altresì di arginare gli aspetti più macroscopici di abuso della decretazione d'urgenza, ma soprattutto sancendo costituzionalmente il completo dominio del Governo sull'ordine del giorno parlamentare: rispetto alla prassi attuale non cambierebbe molto ma, a differenza di oggi, si avrebbe una legittimazione costituzionale di questo squilibrio».

⁶⁸⁸ A nostro avviso, anche la previsione di una riserva d'iniziativa governativa rappresentava, a ben riflettere, una criticità. Difatti, non è chiaro il motivo per cui il potere d'iniziativa non sia stato esteso anche a deputati e senatori, residuando agli stessi il solo potere di controllo da esercitarsi per il tramite del voto. Sull'iniziativa governativa si v. R. BIN, *Riforma costituzionale e Regioni: ancora troppi equivoci*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2015, 4, secondo cui la legge che impone la prevalenza dell'interesse nazionale potrebbe essere qualificata come atipica. Ciò, a ben osservare, avrebbe impedito «alla Corte costituzionale di continuare a salvare le tante norme che superano i confini delle materie statali attribuendo loro la natura di norme ispirate al prevalente interesse nazionale, perché ora sarebbe la forma (proposta del Governo esplicita, approvazione a maggioranza assoluta) a distinguere tali leggi da ogni altra». V., inoltre, E. CATELANI, *Venti risposte, o quasi, su Regioni e riforme costituzionali: occorre ancora fare chiarezza sul ruolo dello Stato e delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 118, secondo la quale la riserva d'iniziativa «rende responsabile la maggioranza di fronte agli elettori dell'uso eventualmente improprio

potesse emergere, tramite l'iniziativa legislativa, l'esigenza di tutelare le istanze di carattere unitario.

In questi termini, allora, la clausola di supremazia statale prevista nell'art. 31 del testo di riforma costituzionale pareva riposare sull'assunto per cui l'organo deputato a stabilire che cosa possa assurgere a interesse nazionale e che cosa sia meritevole di essere ricondotto all'alveo dell'unità giuridica ed economica fosse il Governo, unico titolare dell'iniziativa legislativa della clausola di supremazia, e, quindi, la maggioranza politica di cui è espressione. Pertanto, assumendo una connotazione così irriducibilmente politica e sganciandosi del tutto dal richiamato indirizzo politico costituzionale⁶⁸⁹, i contenuti dell'interesse nazionale sarebbero stati destinati a variare al mutare del Governo e della maggioranza parlamentare di riferimento.

6. Sulla misteriosa assenza di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione.

A ulteriore dimostrazione della natura stato-centrica della clausola di supremazia statale, è possibile richiamare l'assenza, nell'art. 31 del testo di revisione costituzionale, di qualsiasi riferimento ai principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione. Si tratta, come si è detto, di quei parametri di sindacabilità davanti alla Corte costituzionale che, introdotti nel corso degli anni dal Giudice delle leggi in via pretoria e sussunti in uno stringente scrutinio di costituzionalità, hanno contribuito a circondare di alcune garanzie le autonomie regionali contro arbitrarie attrazioni in sussidiarietà⁶⁹⁰.

o eccessivo di tale clausola». Ad avviso di S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *Federalismi.it*, n. 24, 2014, 35, «dal testo di quello che potrebbe essere il futuro art. 117, c. 4, pare agevolmente desumibile una riserva di legge formale, discorrendosi di “legge dello Stato” adottata “su proposta del Governo”. Manca, dunque, la possibilità di attivare questa clausola tramite atti normativi primari dell'esecutivo». Infine v. A. BARBERA, *Note sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Audizione presso la Commissione Affari costituzionali del Senato)*, 27 maggio 2014, che condivide la riserva di iniziativa legislativa ma avrebbe accolto con favore l'inciso «o con il consenso del Governo».

⁶⁸⁹ V. Capitolo I.

⁶⁹⁰ In tema v. V. ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze storiche*, cit., 775, secondo cui la sentenza n. 303 del 2003 della Corte esprime «un punto di incontro equilibrato e ben fondato fra esigenze dell'autonomia e istanze unitarie». Secondo G. FALCON, *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 823, la sentenza n. 303 del 2003 realizza «sul piano dei principi un equilibrio istituzionale coerente con il ruolo sia dello Stato che delle Regioni».

Come abbiamo già avuto modo di osservare, i parametri summenzionati sono rinvenibili in due importanti pronunce della Corte costituzionale: la n. 177 del 1988⁶⁹¹, riconducibile al modello originario del Titolo V, e la n. 303 del 2003, ascrivibile al sistema costituzionale vigente. Occorre rammentare che, con la prima decisione, la Corte ha avuto modo di intervenire in riferimento all'interesse nazionale, non nella sua dimensione di limite in negativo alla potestà legislativa regionale, bensì quale fondamento positivo dell'intervento statale dinnanzi alla necessità di tutelare quelle esigenze che, per la loro natura infrazionabile, erano ritenute meritevoli di essere disciplinate a livello centrale.

Pur essendo già state oggetto di particolare approfondimento, ci pare utile in questa sede riportarne alcuni passaggi nevralgici.

Nella sentenza n. 177 del 1988, dopo aver precisato che l'interesse nazionale «non presenta affatto un contenuto astrattamente predeterminabile né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale [e che], al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, [non racchiudibile] in una definizione generale dai confini netti e chiari»⁶⁹², la Corte argomentò che, proprio per evitare che «per il suo carattere sfuggente potesse essere brandito dal legislatore statale come un'arma per aprirsi qualsiasi varco», risultava necessario che lo stesso fosse «sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, ad un controllo particolarmente severo»⁶⁹³. Invero, se così non fosse stato, «la variabilità... del suo contenuto semantico [avrebbe potuto] tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne [avesse abusato], in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali»⁶⁹⁴.

Da qui, dunque, la necessità di istituire un modello procedimentalizzato che, in qualche modo, scongiurasse il rischio poc'anzi paventato. Ebbene, affinché la legge – con la quale il legislatore avesse inteso positivizzare l'interesse in parola – potesse aspirare a superare lo stringente vaglio di legittimità costituzionale sarebbe stato necessario che la stessa perseguisse un *rilevante, e non pretestuoso e arbitrario*, interesse di carattere unitario, tale che lo stesso non potesse essere *adeguatamente* perseguito dal legislatore regionale. Ma non basta. Difatti, l'atto legislativo avrebbe dovuto essere *contenuto* nei limiti segnati dalla reale esigenza di soddisfare quell'interesse nazionale

⁶⁹¹ Sulla sentenza della Corte costituzionale n. 177 del 1988 v. F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1988, 729 ss., oppure, C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza costituzionale*, I, 1988, 631 ss.

⁶⁹² V. Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹³ *Ibidem*.

⁶⁹⁴ Ancora, Corte costituzionale, n. 177 del 1988, Punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*. La Corte precisò, inoltre, che «la sua ... pervasività [avrebbe potuto] causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e una illegittima compressione ... dell'autonomia costituzionalmente garantita alle Regioni».

posto a proprio fondamento. Inoltre, con riferimento specifico al potere sostitutivo statale, la Corte stabilì che il suo esercizio dovesse essere circondato da garanzie, sostanziali e procedurali, rispondenti precipuamente al principio di leale cooperazione⁶⁹⁵.

Con riferimento invece alla sentenza n. 303 del 2003, l'oggetto della decisione ha riguardato la disciplina relativa al cosiddetto *assorbimento sussidiario*⁶⁹⁶, ovvero la possibilità riconosciuta al legislatore statale, grazie all'azione congiunta dei principi di sussidiarietà e legalità, di attrarre a sé non solo l'esercizio delle funzioni amministrative bensì anche quello delle corrispondenti competenze di carattere legislativo.

Si è detto di come il principio di sussidiarietà possa essere declinato in due differenti varianti: una prima dimensione statica, in forza della quale la generalità delle funzioni amministrative vengono attribuite al Comune, e una dimensione dinamica, allorché la sussidiarietà non opera 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»⁶⁹⁷.

Ecco allora che dalla indefettibile necessità di tutelare gli interessi di carattere unitario può scaturire, seguendo il ragionamento della Corte, una deroga – seppur eccezionale – al normale riparto di competenze delineato dalla Costituzione⁶⁹⁸. Detto in altri termini, il Giudice delle leggi ha riconosciuto al legislatore statale la possibilità, quando lo richieda la garanzia di interessi infrazionabili, di scardinare il rigido riparto

⁶⁹⁵ Da uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale più risalente, emerge come il Giudice delle leggi abbia condivisibilmente ancorato il principio di leale collaborazione all'art. 5 Cost. Si pensi, ad esempio, alla sentenza della Corte costituzionale, n. 19 del 1997, Punto 3 del *Considerato in diritto*, laddove il Giudice delle leggi ha argomentato esplicitamente che «il principio costituzionale di leale cooperazione trova il suo diretto fondamento nell'art. 5 della Costituzione». Nella medesima direzione, v. Corte costituzionale, n. 242 del 1997, Punto 4 del *Considerato in diritto*, in cui si fa riferimento alla leale collaborazione come principio che «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi. Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, *riconosce e promuove le autonomie locali*, alle cui esigenze *adeguata i principi e i metodi della sua legislazione* (art. 5 Cost.), va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia, e opera dunque su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e Regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze legislative esclusive, ripartite e integrative, o fra competenze amministrative proprie e delegate».

⁶⁹⁶ Così F. BILANCIA, *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, cit., 72.

⁶⁹⁷ Si v. Corte costituzionale, n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁹⁸ Nella sentenza della Corte n. 303 del 2003, Punto 2.1 del *Considerato in diritto*, il Giudice delle leggi ha argomentato 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, certo, «circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree», ma vorrebbe anche dire, parimenti, «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».

delle competenze legislative strutturato intorno al criterio della enumerazione per materia.

Purtuttavia, ha precisato nell'occasione la Corte, affinché la legge con la quale il legislatore abbia provveduto ad attivare l'avocazione in sussidiarietà possa aspirare a superare il vaglio di legittimità, è necessario che «la valutazione dell'interesse pubblico 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»⁶⁹⁹. Con riferimento all'ultimo parametro, ha concluso la Corte, è imprescindibile che il legislatore statale predisponga 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»⁷⁰⁰.

Le sentenze della Corte n. 177 del 1998 e n. 303 del 2003, dunque, dopo aver ribadito la legittimità di tutti quegli strumenti con i quali il legislatore abbia inteso tutelare le esigenze di carattere unitario, hanno ideato un meccanismo procedurale che, configurandosi quale stringente scrutinio di costituzionalità, impedisse allo stesso di erodere, *ad nutum*, l'autonomia legislativa regionale. Il rispetto dei principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione rappresenta, in questi termini, l'adeguato contrappeso posto all'azione del legislatore statale affinché l'indeffettibile tutela degli interessi nazionali non comporti un eccessivo sacrificio per l'autonomia regionale.

Ora, dei limiti suindicati, con i quali si è impedito che la tutela degli interessi di carattere nazionale si trasformasse in un'arma da brandire per invadere *ad libitum* le funzioni attribuite alle Regioni, nel testo di riforma costituzionale non c'era traccia⁷⁰¹.

Da questo punto di vista, è possibile concordare con quella dottrina secondo cui la clausola di supremazia, così come formulata nell'art. 31 del testo bocciato in occasione della consultazione referendaria, si poneva *de facto* «agli antipodi rispetto alla co-

⁶⁹⁹ Corte costituzionale n. 303 del 2003, Punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

⁷⁰⁰ Sul tema dell'intesa v., *ex multis*, O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a sent. n. 6/2004)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 950 ss.; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 31 ottobre 2003, p. 1 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi (nota a Corte cost., n. 27/2004)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004, p. 1044 ss.; A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie*, in <http://www.issirfa.cnr.it/>, 2006.

⁷⁰¹ Siffatte criticità sono condivise in dottrina da G. TARLI BARBIERI, *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, cit., 268, secondo cui «da cosiddetta clausola di supremazia, di cui all'art. 117, c. 4, Cost., nel testo risultante dalla proposta, è declinata in termini assai generali, per non dire generici, del tutto slegati rispetto al principio di legalità, e per di più attivabile solo su proposta del Governo, senza alcun riferimento ai meccanismi di coinvolgimento delle autonomie regionali oggi necessari a partire dalla celebre sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale. [...] A ciò si aggiunga che il novellato art. 117, c. 4, Cost., non allude al rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità».

struzione concertata e procedimentalizzata della sussidiarietà legislativa, codificata nella sentenza n. 303 del 2003»⁷⁰².

Se ciò è vero, come è vero, deve finanche escludersi che la stessa rappresentasse il prodotto finale del processo di costituzionalizzazione della chiamata in sussidiarietà, in quanto «cambiano i presupposti, le procedure ma soprattutto le garanzie a favore delle autonomie regionali»⁷⁰³.

Rebus sic stantibus, possiamo sostenere che l'omissione, nella formulazione prevista nel testo di revisione costituzionale, del richiamo all'adeguatezza, alla proporzionalità e alla leale collaborazione, più che essere il prodotto di una mera amnesia da parte del legislatore, sia da intendersi come una scelta del tutto ponderata e funzionale *in re ipsa* all'obiettivo al quale lo stesso intendeva pervenire. In altre parole, ci pare che il reale fine ultimo del legislatore di revisione non fosse rinvenibile tanto nella tutela delle indefettibili esigenze unitarie, quanto nell'irriducibile salvaguardia dell'indirizzo politico-governativo⁷⁰⁴.

⁷⁰² In questo senso v., condivisibilmente, S. PARISI, *Il sistema delle competenze e la clausola di supremazia: un «falso movimento»?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 199; ID., *Appunti sul sistema delle competenze Stato-Regioni proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2013, 724, dove già rilevava il fatto che non risultasse chiaro quali fossero «i test per la verifica dell'esistenza dei presupposti per attivare la clausola».

Con riferimento alle differenze intercorrenti tra il meccanismo della chiamata in sussidiarietà e la clausola di supremazia statale v. G. SCACCIA, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, 10, secondo cui «nel primo caso l'intervento del legislatore statale trovava il suo fondamento nel rispetto dei principi di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione; nel secondo caso invece i presupposti di esercizio non sono altrettanto stringenti e promettono di essere soggetti a uno scrutinio di costituzionalità non particolarmente incisivo». Secondo A. CERRI, *Prime riflessioni interlocutorie sul progetto di riforma costituzionale*, in *Astrid-online*, n. 8, 2014, 3, «il problema della sovrapposizione delle competenze statali alle competenze regionali [...] (potrebbe) essere meglio compreso e anche disciplinato in base ad un principio di sussidiarietà ascendente e discendente, che confina con il principio di adeguatezza», e non da «una clausola di contenuto ed oggetto indeterminato di salvaguardia degli interessi dell'intera collettività».

⁷⁰³ Si tratta della condivisibile posizione sostenuta da P. CARETTI, *La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3, 2014, 4, secondo cui «ci troviamo di fronte a un sistema che prevede un legislatore (quello statale) libero di determinare con ampi spazi di discrezionalità l'effettiva misura della potestà legislativa regionale e, se del caso, di attrarla a sé, sulla base di presupposti generici e in sostanza non sindacabili».

⁷⁰⁴ Sul punto v. S. BARTOLE, *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, cit., 62, secondo cui è possibile «assegnare all'interesse nazionale significati che vanno aldilà della tutela dell'unità giuridica ed economica, cui verrebbe spontaneo fare richiamo nella individuazione dei suoi meno arzigogolati contenuti. Il che finisce per allargarne le potenzialità di utilizzo, e sembra lasciare ancora una volta spazio alle oscillazioni e variazioni dell'indirizzo politico governativo».

**7. Si scrive “interesse nazionale”, si legge “indirizzo politico-governativo”:
alcune riflessioni critiche conclusive.**

È ora possibile tirare le fila di quanto finora argomentato. Ebbene, muovendo dall'assunto per cui deve ritenersi che il Titolo V della Costituzione debba essere interpretato alla luce dei principi fondamentali contenuti nella stessa⁷⁰⁵, è possibile sostenere che la decisione del legislatore di revisione di introdurre una clausola di supremazia statale fosse espressione, in astratto, di una esigenza costituzionalmente rilevante e finanche doverosa. Ciò, in quanto, se da un lato è vero che l'art. 5 Cost. riconosce e promuove le autonomie territoriali, *eodem tempore* è parimenti vero che lo stesso sancisce l'unità e indivisibilità della Repubblica, determinando in tal guisa, una costante «tensione tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia»⁷⁰⁶.

Epperò, come di sovente accade, alla convergenza sull'obiettivo non sempre corrisponde, *sic et simpliciter*, la condivisione intorno alle modalità attraverso le quali raggiungerlo. E difatti, come abbiamo cercato di dimostrare, il combinato disposto dell'art. 31 e dell'art. 10 del testo di revisione costituzionale presentava, senza dubbio, numerosi profili problematici.

Ma, ancor più a monte, risulta difficile comprendere quanto si leggeva nella relazione di accompagnamento al disegno di legge di revisione costituzionale, laddove – a ben riflettere – si assisteva a un evidente tentativo di insabbiamento, per mano del legislatore, della reale *ratio legis* sottesa allo stesso.

D'altro canto, sostenere che quanto disposto con riguardo all'art. 117 Cost. attribuisse alle Regioni «un'autonomia in sé piena... contemperata soltanto dalla possibilità [per il legislatore statale] di attivare la clausola di supremazia, condizionata peral-

⁷⁰⁵ In questi termini v. C. MORTATI, *Voce* “Costituzione della Repubblica italiana”, in *Enc. dir.*, vol. XI, Milano, 1962, 214 ss., secondo cui «mediante la qualifica loro attribuita di “fondamentali”, ... si volle esprimere la funzione ad essi assegnata di porre le linee direttive del disegno poi svolto nelle parti successive, di fornire il criterio generale di interpretazione, suscettibile di riunire in un insieme unitario le molteplici manifestazioni di vita dello Stato, segnando altresì i limiti invalicabili ad ogni mutamento costituzionale». Sul rapporto tra le diverse norme costituzionali v., inoltre, M. LUCIANI, *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Notevole brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli (Le fonti normative e altri temi di vario diritto)*, II, Padova, 1985, 508, nota n. 44, il quale riconosce condivisibilmente «una fattuale diversità di contenuto delle varie norme costituzionali senza però desumerne l'esigenza di una corrispondente diversità di trattamento».

⁷⁰⁶ La felice definizione si deve ad A. D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, Vol. II, 738, il quale, con riferimento alla formulazione dell'art. 5 Cost., ha sottolineato che essa «ha il pregio di scolpire una tensione che informa di sé tutto il costituzionalismo federale e regionale: la tensione tra le ragioni dell'unità e le ragioni dell'autonomia».

tro nei presupposti e nelle procedure»⁷⁰⁷, ci pare contraddittorio e – sia consentito – del tutto lontano dal vero.

Difatti, se l'obiettivo perseguito fosse stato realmente quello dichiarato, ovvero riconoscere alle Regioni un'autonomia in sé piena e solo marginalmente condizionata, risulta poco chiaro il motivo per cui il legislatore non abbia optato per ascrivere la legge di attivazione della clausola in parola, considerandone la sua potenzialità erosiva rispetto all'autonomia legislativa regionale, tra quelle soggette al procedimento bicamerale paritario. Oltretutto, assumendo che la nuova sede della rappresentanza politica delle autonomie regionali sarebbe stata il “nuovo” Senato, ci saremmo intuitivamente aspettati, nei confronti di quest'ultimo, un coinvolgimento pieno e non, come invece previsto, solo eventuale e agganciato al raggiungimento della maggioranza assoluta.

Se a ciò si aggiunge, come statuito dall'art. 10 del testo di revisione costituzionale, l'attribuzione alla Camera dei deputati della prerogativa di disattendere le modificazioni proposte dal Senato con il semplice voto a maggioranza assoluta, allora appare davvero impresa ardua – in forza del sistema elettorale prefigurato per la Camera dalla l. 52 del 2015 – comprendere, *in primis*, come le autonomie regionali (*rectius*, il Senato) avrebbero effettivamente potuto contribuire alla tutela delle esigenze di carattere unitario e, *in secundis*, come si potesse giungere a sostenere che la clausola di salvaguardia avrebbe inciso sulle stesse del tutto marginalmente.

Detto in altri termini, riteniamo che: a) la scelta in favore di un procedimento deliberativo *ad hoc* (sul modello monocamerale) e non bicamerale paritario; b) la riserva di iniziativa governativa, con il conseguente disconoscimento del potere d'iniziativa parlamentare; c) la riproposizione di presupposti sostanziali di attivazione caratterizzati da estrema vaghezza semantica e, da ultimo, d) l'assenza di stringenti parametri di sindacabilità sulla legittimità costituzionale, rappresentino l'espressione più evidente di come il reale obiettivo del legislatore di revisione altro non fosse che perfezionare un meccanismo non tanto orientato a garantire l'«indirizzo politico-costituzionale»⁷⁰⁸, quanto al perseguimento dell'«indirizzo politico-governativo»⁷⁰⁹.

A ben riflettere, infatti, ci pare che la formulazione, nell'art. 31 del testo di revisione costituzionale, della clausola di supremazia statale poggiasse su una torsione inter-

⁷⁰⁷ V. la *Relazione di accompagnamento* all'AS 1429, 23. Si tratta del disegno di legge costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri Renzi e dal Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento Boschi, in data 8 aprile 2014, recante «*Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione*».

⁷⁰⁸ Così A. BARBERA, *Regioni e interesse regionale*, cit., 136.

⁷⁰⁹ Sul punto v. § 5.

pretativa del concetto di unità della Repubblica dalla quale scaturiva, secondo un rapporto causa-effetto, una distorsione della nozione di interesse nazionale⁷¹⁰.

Riteniamo, in questi termini, che la clausola prevista si innestasse su una concezione di unità della Repubblica intesa da un punto di vista politico-programmatico e non, come sarebbe stato preferibile, nel senso di unità sotto il profilo costituzionale⁷¹¹. Ordunque, se si muove da un assunto siffatto e se si ritiene che l'interesse nazionale affondi le sue radici nell'art. 5 Cost., dovrebbe dedursene che lo stesso non debba e non possa essere funzionale alla tutela dell'*unità* politica (*rectius*, indirizzo politico della maggioranza) quanto, appunto, alla tutela dell'indirizzo politico costituzionale⁷¹², che si estrinseca, per esempio, nella prescrizione al legislatore statale – ai sensi dell'art. 117, lett. *m*), c. 2, Cost., – di assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Ecco allora che, seguendo tale impostazione argomentativa, è possibile convergere con quella risalente dottrina secondo cui l'interesse nazionale dovrebbe intendersi sganciato rispetto al circuito politico e alle logiche della dialettica parlamentare⁷¹³. Così configurato quest'ultimo, trascendendo da esse, ritroverebbe la sua funzione più pregnante, ovvero quella di strumento volto alla tutela dell'«unità costituzionale»⁷¹⁴.

Da quanto detto, quindi, ne scaturisce l'impossibilità di ritenere che la clausola di supremazia prevista nell'art. 31 del Ddl di revisione costituzionale, per come strutturata e per ragioni di ordine sistematico, potesse effettivamente assurgere a strumento idoneo alla tutela dell'unità costituzionale e, quindi, a garantire tutti quegli interessi che, per la loro estrema rilevanza, eccedono in qualche modo il rapporto maggioran-

⁷¹⁰ In riferimento all'art. 5 Cost. e, più in generale, sul concetto di unità della Repubblica v. G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, G. BRANCA (a cura di), 1975, 277 ss.; V., inoltre, R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione. Vol. I, artt. 1-54*, R. BIFULCO - A. CELOTTO - M. OLIVETTI (a cura di), 2006, 132 ss.

⁷¹¹ In questi termini v., condivisibilmente, M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, C. FRANCESCHINI – S. GUERRIERI – G. MONINA (a cura di), Roma, 1997, 85 ss.; ID., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, Ottobre 2011, 7 ss.

⁷¹² Sul punto v. A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 136.

⁷¹³ Così A. BARBERA, *Regioni ed interesse nazionale*, cit., 18 ss.; L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 18 ss. e ID., *Il limite di merito delle leggi regionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 624 ss.; T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in G. MARANINI (a cura di), *La Regione e il governo locale*, vol. III, Milano, 1965, 183 ss.

⁷¹⁴ Riferendosi ai lavori della Costituente M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, cit., 85, ha acutamente osservato che «l'unità costituzionale non poté che essere unità nel nome di valori onnicontivisi, e cioè unità nazionale di contenuto». All'interno di tali contenuti, prosegue l'Autore, «spiccavano necessariamente i diritti fondamentali di libertà, che sono lo strumento con il quale qualunque costituzione persegue il fine di conformare lo Stato a se stessa, e i diritti fondamentali sociali, con i quali le costituzioni, ottenuto il risultato di assoggettarsi lo Stato, provano a conformare la società».

za-opposizione per collocarsi su un livello più alto, involgente ragioni connesse alla tutela dell'unità costituzionale.

Ci pare, insomma, che la strada intrapresa dal legislatore costituzionale rischiasse di condurre alla perfetta fungibilità tra interesse nazionale e indirizzo politico-governativo. In questo senso, la clausola di supremazia sembrava porsi in linea di coerenza rispetto a tutte le altre modifiche che lo stesso legislatore intendeva apportare al Titolo V della Costituzione.

Invero, gli interventi previsti, ovverosia lo spostamento di numerosi ambiti competenziali all'alveo della potestà esclusiva statale, l'abolizione della competenza ripartita⁷¹⁵, la soppressione delle Province⁷¹⁶ e, da ultimo, l'introduzione di una clausola di supremazia statale, sembravano inestricabilmente connessi da un comune filo rosso dal quale è possibile rinvenire il reale intento del legislatore riformatore: un appiattimento verso l'alto del baricentro decisionale a totale detrimento delle autonomie territoriali.

⁷¹⁵ Sulla configurazione del riparto delle competenze legislative previsto nel disegno di legge originario si v. M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2014; S. PAJNO, *Il peso della mitologia politico-giuridica nelle vicende della revisione costituzionale in itinere*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2014; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015.

⁷¹⁶ Sul tema v. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012; M. BETZU, *Crucifige Provinciam! L'ente intermedio di area vasta al tempo della crisi*, in *Federalismi.it*, n. 21, 2013; F. PIZZETTI, *La legge Delrio: una grande riforma in un cantiere aperto. Il diverso ruolo e l'opposto destino delle città metropolitane e delle Province*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2015; R. BIN, *Il nodo delle Province*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012, 899 ss.

Il “ritorno” della sussidiarietà legislativa a seguito dell’esito referendario: brevi considerazioni conclusive.

All’esito dell’indagine svolta, è possibile rilevare come la ricerca di un ragionevole equilibrio tra istanze unificanti e istanze autonomistiche non conosca una fine, un punto di arrivo, e come, invece, per converso, sembri autoalimentarsi, quasi come se la sopravvivenza delle une dipendesse irriducibilmente dall’esistenza delle altre⁷¹⁷.

E in effetti, dall’analisi compiuta emerge una costante tensione della Corte verso la ricerca di un equo bilanciamento tra le ragioni dell’unità e quelle dell’autonomia.

Ma non tutti i tentativi, si sa, sono destinati ad andare a segno.

In questi termini, abbiamo rilevato come, nel modello costituzionale originario, la sola evocazione dell’interesse nazionale fosse sufficiente a giustificare l’erosione, da parte del legislatore statale, delle materie di spettanza regionale, anche in assenza di interessi meritevoli di tutela unitaria. La sentenza n. 177 del 1988, in questa prospettiva, può essere accolta con estremo favore, dacché la Corte, dopo aver ribadito la legittimità degli strumenti di volta in volta adoperati dal legislatore statale per garantire le istanze di carattere unitario, ha previsto un penetrante scrutinio di costituzionalità che impedisse allo stesso di comprimere, *ad libitum*, i margini di autonomia regionale.

Parimenti meritevoli di apprezzamento risultano le circostanze in cui la Corte, per la risoluzione di inestricabili intrecci di competenze o davanti all’esercizio delle materie trasversali, ha adoperato il principio di leale collaborazione, riconoscendo così sia al legislatore statale sia al legislatore regionale un margine d’intervento nella disciplina della competenza in esame. Diversamente, non possono essere accolte positivamente tutte quelle pronunce, benché ora recessive, in cui il Giudice delle leggi ha fatto uso del criterio della prevalenza, attribuendo così al solo legislatore titolare della competenza prevalente il concreto esercizio della funzione.

Quanto poi alla chiamata in sussidiarietà delle funzioni, ci pare che il modello contemplato nella sentenza n. 303 del 2003 rappresenti una perfetta sintesi tra la indefettibile tutela delle istanze unitarie e il rispetto dei margini di autonomia delle Regioni. Anche in questo caso, difatti, lo stringente scrutinio di costituzionalità operato dalla Corte nei confronti dell’intervento attrattivo statale, impedisce che il legislatore possa erodere, *ad nutum*, l’autonomia legislativa regionale. L’osservanza dei principi di proporzionalità, adeguatezza e leale collaborazione, rappresenta, in questi termini, il giu-

⁷¹⁷ Si v., in questi termini, L. BUFFONI, *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull’art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007, 327, secondo cui «negli ordinamenti pluralistici contemporanei, unità e pluralismo sono, infatti, in rapporto di reciproca implicazione, in quanto non si dà unità senza pluralismo o pluralismo senza unità, pena, rispettivamente, il non senso del processo di unificazione o la fine stessa dell’ordinamento».

sto contrappeso posto all'azione del legislatore statale affinché la pur legittima tutela degli interessi nazionali non comporti un eccessivo sacrificio da sopportare per il legislatore regionale.

Ed è proprio per tale ragione che, in questa sede, si è deciso di rigettare la tesi secondo cui la Corte, con la sentenza richiamata, avrebbe riscritto il Titolo V Cost., creando di fatto i presupposti affinché l'interesse nazionale, cacciato dalla porta, finisse per il rientrare dalla finestra⁷¹⁸. Abbiamo cercato di mostrare, al contrario, come il funzionamento della chiamata in sussidiarietà si allontani con dal concreto atteggiarsi dell'interesse nazionale nel modello previgente (almeno fino all'intervento della sentenza n. 177 del 1988), la cui sola evocazione, difatti, non è ora più sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 della Costituzione.

Eppure, come si è visto, davanti a un orientamento siffatto si possono «assumere atteggiamenti diversi. Si può, [...], ritenere che esso finisca per tradire lo spirito della riforma attraverso [...] forzature interpretative. Ma si può anche ritenere, all'opposto, che questo indirizzo non rappresenti altro che il contributo ad una migliore e più razionale implementazione di un modello che, così come concepito, difficilmente avrebbe potuto assicurare una effettiva tutela delle esigenze unitarie»⁷¹⁹.

Abbiamo tentato di mostrare, da questo punto di vista, come la seconda soluzione prospettata colga con più esattezza il fenomeno costituzionale in esame.

In definitiva, riteniamo che la chiamata in sussidiarietà rappresenti uno degli strumenti grazie ai quali è stato possibile transitare da un sistema di distribuzione delle funzioni rigido e duale – il quale, «se inteso alla lettera, avrebbe probabilmente rischiato di comprometterne il funzionamento complessivo»⁷²⁰ – ad un modello flessibile imperniato, viceversa, sulla leale cooperazione tra i diversi livelli di Governo.

E i medesimi caratteri di flessibilità sono altresì rinvenibili, come abbiamo visto, nel sistema di allocazione delle funzioni tra Scozia e Regno Unito. La positivizzazione della *Sewel convention* rappresenta, in tale prospettiva, un importante passo in avanti nel processo di rafforzamento della *devolution* scozzese. Tuttavia, pur subendo in questa fase un processo di profonda erosione, il principio della sovranità del Parlamento

⁷¹⁸ In realtà, come è stato acutamente osservato da M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, cit., 576, l'interesse nazionale non è mai scomparso, poiché «non possono scomparire le esigenze unitarie nella vita di un ordinamento che, per dettato costituzionale e per carattere strutturale, è essenzialmente uno e indivisibile; e che perciò, nell'assumere a proprio valore supremo il riconoscimento e lo sviluppo dell'autonomia locale, non può non esprimere modi e forme di bilanciamento richiesti dalla sua struttura unitaria».

⁷¹⁹ Così P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, cit., 387.

⁷²⁰ In questo senso P. CARETTI, *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, 808.

di Westminster si mantiene ben saldo, tantoché, malgrado alcune timide aperture giurisprudenziali, non sembrano ancora maturi i tempi per congetturare una effettiva equiordinazione tra il Parlamento di Londra e quello di Edimburgo.

Tornando al sistema italiano, nella seconda parte della ricerca abbiamo tentato di mostrare come, ad uno sguardo attento della giurisprudenza costituzionale in materia, possa ritenersi infondata la tesi secondo cui vi sarebbe stata, negli anni, una irrimediabile torsione del modello di chiamata in sussidiarietà elaborato nella sentenza della Corte n. 303 del 2003. Ci pare, diversamente, che dall'evoluzione giurisprudenziale in materia emerga null'altro che un fisiologico assestamento dell'istituto rispetto al modello originario.

Ciò che invece è apparso evidente è, infine, il fatto che la clausola di supremazia contemplata nel progetto di revisione costituzionale non rappresentasse affatto, come da taluni sostenuto, un mera positivizzazione rispetto alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Abbiamo tentato di mostrare, in direzione opposta, che, così come formulata nell'art. 31 del testo di legge costituzionale, la clausola di supremazia statale potesse debordare dal ruolo per cui è stata teorizzata e tramutarsi *de facto* in un congegno in grado di incidere indebitamente, erodendola, sull'autonomia legislativa regionale, per finalità riconducibili al perseguimento e alla tutela dell'indirizzo politico di maggioranza.

L'esito referendario, dunque, ha sancito, seppur indirettamente, il "ritorno" della «chiamata in sussidiarietà» quale fondamentale strumento per l'indeffettibile tutela delle esigenze di carattere unitario.

E questa, alla luce delle ricerche svolte, non può che essere una buona notizia.

Bibliografia

- AGOSTA S., *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008.
- AMATO G., *L'autonomia rafforza l'unità nazionale*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2010.
- AMMANNATI L., GROPPI T., *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2003.
- ANTONINI L., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- ANZON A., *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003.
- ANZON A., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2003.
- ANZON A., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: una sorpresa positiva*, in *Oss. Aic*, 2014.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002.
- ANZON A., *I poteri delle Regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2003.
- ANZON A., *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel «secondo regionalismo»: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- ANZON A., *«Leale collaborazione» tra Stato e Regioni, modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, n. 3, 1998.
- ANZON A., *Mutamento dei «principi fondamentali» delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.*, n. 1 (2), 1985.
- ARCONZO G., *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statale e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), Milano, Giuffrè.
- ARMSTRONG K.A., *Contesting government, producing devolution: the repeal of section 28 in Scotland*, in *Legal studies*, vol. 23, 2, 2003.
- ARONEY N., *Reserved matters, legislative purpose and the referendum on Scottish independence*, in *Public Law*, 2014.
- ASHTON C., FINCH V., *Constitutional law in Scotland*, Edimburgo, Greens concise scots law, 2000.
- BAER S., *Umpiring the ping-pong game: the courts and legislative conflict between Edinburgh and Westminster*, in *The Juridical Review*, 2002.

- BALBONI E., *Il constitutional Reform Act 2005*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2007.
- BARAGGIA A., *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, n. 6, 2011.
- BARBER N.W., *The afterlife of Parliamentary sovereignty*, in *International Journal of Constitutional law*, n. 1, 2011, vol. 9.
- BARBERA A., *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2001.
- BARBERA A., *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- BARBERA A., *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973.
- BARILE P., *Istituzioni di diritto pubblico (Sesta edizione)*, Padova, Cedam, 1991.
- BARTHOLINI S., *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova, Cedam, 1967.
- BARTOLE S., *A proposito di una corretta applicazione dell'ancora indefinito limite delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali*, in *Le Regioni*, II, 1984.
- BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.
- BARTOLE S., *Cosa intende fare lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- BARTOLE S., *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- BARTOLE S., *Le prospettive della legislazione regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.
- BARTOLE S., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1971.
- BASSANINI F., *La Repubblica della sussidiarietà. Riflessioni sugli articoli 114 e 118 della Costituzione*, in *Astrid Rassegna*, n. 12 del 2007.
- BELL D., CHRISTIE A., *The Barnett Formula: Nobody's child?*, in *The State of the Nations 2001. The second year of Devolution in the United Kingdom*, A. TRENCH (a cura di), Imprint Academic, 2001.
- BELLETTI F., *Commento all'art. 120 Cost.*, in *Commentario breve alla Costituzione*, S. BARTOLE – R. BIN (a cura di), Padova, Cedam, 2008.
- BELLETTI M., *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materia*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, 903 ss.
- BELLETTI M., *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- BENELLI F., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2007.
- BENELLI F., *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.

- BENELLI F., MAINARDIS C., *La cooperazione Stato-Regioni e il seguito giurisprudenziale (con particolare riferimento alla c.d. negazione delle competenze)*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007.
- BENELLI F., *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- BENELLI F., *L'ambiente tra «materializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004.
- BENELLI F., *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006.
- BENELLI F., BIN R., *Prevalenza e «rimaterializzazione» delle materie: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2009.
- BENELLI F., *Recenti tendenze della giurisprudenza costituzionale sul riparto per materie tra Stato e Regioni e sul declino del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 3, 2012.
- BENELLI F., *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- BERTOLINO C., *Un tassello o un cuneo nella «chiamata in sussidiarietà» ad opera della Corte costituzionale?*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.
- BETZU M., *Mistica della governabilità e sistema delle fonti: la riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015.
- BIFULCO R., *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- BILANCIA F., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2004.
- BILANCIA F., *L'instabile quadro del riparto delle competenze legislative*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010.
- BILANCIA P., *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. 1, Napoli, Jovene, 2004.
- BILANCIA P., *Verso un federalismo cooperativo?*, in *Problemi del federalismo*, in Atti del Convegno “I processi del federalismo. Aspetti e problemi giuridici”, Milano, Giuffrè, 2001.
- BIN R., *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008.
- BIN R., *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *Astrid online*, n. 8, 2014.
- BIN R., *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- BIN R., *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006.
- BIN R., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2013.

- BIN R., *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002.
- BIN R., *La crisi delle Regioni. Che fare?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- BIN R., *La «leale collaborazione» tra passi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.
- BIN R., *La legge regionale tra ri-materializzazione delle materie, sussidiarietà e resurrezione dell'interesse nazionale*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 3-4, 2009.
- BIN R., *Le deboli istituzioni della leale cooperazione*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2002.
- BIN R., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2001.
- BIN R., *Le prassi della cooperazione nel sistema italiano di multilevel government*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2010.
- BIN R., *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.
- BIN R., *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009.
- BIN R., *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale»*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. 1, Napoli, Jovene, 2004.
- BIONDI F., *I poteri sostitutivi*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005.
- BOGDANOR V., *Devolution: decentralisation or disintegration?*, in *The Political Quarterly Publishing*, 1999.
- BOGDANOR V., *Devolution in the United Kingdom*, Oxford University Press, 1999.
- BOGDANOR V., *The West Lothian Question*, in *Parliamentary Affairs*, v. 63, n. 1, 2010.
- BOLOGNA C., *Stato federale e "national interest". Le istanze unitarie nell'esperienza statunitense*, Bologna, 2010.
- BONETTI P., *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2007.
- BONOMI A., *Unità nazionale-Regioni: «l'una contro l'altra armata»?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2004.
- BUFFONI L., *La metamorfosi della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie. Saggio critico sull'art. 120, comma II, della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2007.
- BURROWS N., *Devolution*, London, Sweet e Maxwell, 2000.
- BURROWS N., *This is Scotland's Parliament: Let Scotland's Parliament Legislate*, in *Juridical Review*, 2002.
- BUOSO E., *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008.

BUOSO E., *Il primo annullamento di una disposizione legislativa federale ex art. 72, II c., Grundgesetz*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004.

BUOSO E., *L'art. 72, II comma, GG davanti al Bundesverfassungsgericht*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.

BUSTI S., *Leale collaborazione tra Stato e Regioni per i «requisiti di sistema» delle gestioni aeroportuali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2008.

CAIA G., *Il problema del limite dell'interesse nazionale nel nuovo ordinamento*, in *Federalismi.it*, 2003.

CAIELLI M., *La devolution scozzese: il referendum sullo Scotland Act 1978 del 1 marzo 1979*, in A. TORRE (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Maggioli, 2012.

CAIRNEY P., KEATING M., *Sevel motions in the Scottish Parliament*, in *Scottish Affairs*, n. 47, 2004.

CAMERLENGO Q., *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

CAMERLENGO Q., *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sent. 303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003.

CAMERLENGO Q., *Il nuovo assetto costituzionale delle funzioni legislative tra equilibri tangibili e legalità sostanziale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2004.

CAMERLENGO Q., *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in Atti del Convegno, "I processi del federalismo. Aspetti e problemi giuridici", Milano, Giuffrè, 2001.

CAMMELLI M., *I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2010.

CAPPUCCIO L., *Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale: una verifica incerta?*, in *Le Regioni*, n. 2, 2007.

CARANTA R., *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

CARAVALE G., *Il referendum sull'indipendenza scozzese: quali scenari futuri per la devolution britannica?*, in *Federalismi.it*, 1, 2015.

CARAVITA B., *Brexit: keep calm and apply the European Constitution*, in *Federalismi.it*, 13, 2016.

CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002.

CARDONE A., *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, G. VOLPE (a cura di), Ed. Plus, Pisa, 2003.

- CARETTI P., BARBIERI G., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2016.
- CARETTI P., *Dieci anni dopo. Più o meno autonomia*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- CARETTI P., *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.
- CARETTI P., *La riforma del sistema delle autonomie per una rifondazione del principio di unità dello Stato*, in *Le Regioni*, n. 4, 1995.
- CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.
- CARETTI P., *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- CARETTI P., *Le sentenze nn. 303/2003 e 14/2004: due letture «creative» del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- CARETTI P., *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Atti del Seminario organizzato dal Consiglio regionale della Toscana*, Firenze 23-24 maggio 2002, in *Le Regioni*, n. 6, 2002.
- CARETTI P., *Regioni e autonomie locali. I rapporti Stato-Regioni al centro del dibattito sulle autonomie: alcune riflessioni critiche*, in *Quad. cost.*, n. 1, 1985.
- CARETTI P., *Venti domande su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- CARLI M., *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Atti del Seminario organizzato dal Consiglio regionale della Toscana*, Firenze 23-24 maggio 2002, in *Le Regioni*, n. 6, 2002.
- CARLI M., *Il limite dei principi fondamentali (alla ricerca di un consuntivo)*, Torino, Giappichelli, 1992.
- CARLI M., *Materie di «competenza regionale» e materie di «interesse regionale»*, in *Giur. cost.*, n. 2, 1993.
- CARLONI E., *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010.
- CARRINO A., *Dopo il referendum costituzionale: l'interesse nazionale come principio fondamentale*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2007.
- CARRER M., *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè editore, 2012.
- CARRER M., ROSSI S., *La sussidiarietà: metamorfosi e trasfigurazione*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2012.
- CARROZZA P., *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, n. 2, 1989.
- CAVALERI P., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000.

CAVALERI P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, R. Tarchi (a cura di), Torino, Giappichelli, 2006.

CAVINO M., *Corte costituzionale e potenziale sviluppo del contenzioso sui vizi formali degli atti legislativi*, in *www.gruppodipisa.it*, 3.

CECCHETTI M., *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

CERULLI IRELLI V., *Art. 8. Attuazione dell'articolo 120 della Costituzione sul potere sostitutivo*, in *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del Titolo V della Costituzione*, AA.VV., Maggioli, 2003.

CHELI E., *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, ed. 2, 1968.

CHESSA O., *Il bicameralismo dei saggi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2013.

CHESSA O., *La resurrezione della sovranità statale nella sentenza n. 365 del 2007*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008.

CHESSA O., *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, G. VOLPE (a cura di), Ed. Plus, Pisa, 2003.

CHESSA O., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

CIARLO P., *Contro l'idea di Costituzione spontanea*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2002.

CIARLO P., *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 5, 2002.

CIARLO P., *Il mostro del nazionalismo tra Russia e Veneto*, in *Forum di Quad. cost.*, 11 febbraio 2015.

CIARLO P., *Il territorio immaginario*, in *Le Regioni*, n. 4, 1995.

CIARLO P., *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quad. cost.*, n. 4, 2002.

CIARLO P., *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*, Napoli, Liguori, 1988.

CIARLO P., PITRUZZELLA G., *Monocameralismo: unificare le due Camere in un unico Parlamento della Repubblica*, in *Oss. Aic*, n. 1, 2013.

CINTIOLI F., *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2002.

CINTIOLI F., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 31 ottobre 2003.

CONCARO A., *Leale collaborazione e intese fra Stato e Regioni: alcune riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statale e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), Milano, Giuffrè, 2005.

CORSO G., *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, n. 3, 2002.

- CORVAJA F., *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- CRISAFULLI V., *La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, Milano, Giuffrè, 1952.
- CRISAFULLI V., *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. 1, Padova, Cedam, 1968.
- CUOCOLO F., *Il difficile rapporto fra leggi statali e leggi regionali*, in *Giur. cost.*, n. 1 (2), 1985.
- D'ALESSANDRO D., *Sussidiarietà solidarietà e azione amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2004.
- D'ALOIA A., *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), Torino, Giappichelli, 2004.
- D'ARPE E., *La Consulta censura le norme statali «cedevoli» ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza n. 303/2003*, in *Forum di Quad. cost.*, 17 ottobre 2003.
- D'ATENA A., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2001.
- D'ATENA A., *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010.
- D'ATENA A., *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, A. PACE (a cura di), Milano, Giuffrè, 2006.
- D'ATENA A., *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. 2, Napoli, Jovene, 2004.
- D'ATENA A., *La difficile transizione. In tema di attuazione della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2002.
- D'ATENA A., *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003.
- D'ATENA A., *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974.
- D'ATENA A., *Le aperture dinamiche del riparto delle competenze, tra punti fermi e nodi non sciolti*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- D'ATENA A., *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2003.
- D'ATENA A., *Voce «Legge regionale»*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Giuffrè, 1973.
- DEACON R., *Devolution in Britain today*, Manchester University Press, Second edition, 2006.
- DEFFENU A., *Il ridimensionamento delle Province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3, 2012.
- DE LEONARDIS F., *La Consulta tra interesse nazionale e energia elettrica*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2004.

DEMURRO G., *La leale collaborazione nella differenziazione della spesa farmaceutica*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.

DEMURRO G., BETZU M., *La tutela paesistico-ambientale tra interessi territoriali «speciali» e generali esigenze di uniformità*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.

DE SANTIS V., *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà.. senza sussidiarietà (note a margine della sent. n. 88 del 2007)*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007.

DE SIERVO U., *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004.

DE SIERVO U., *Risposte a «Venti domande sulle riforme costituzionali»*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

DICEY A.V., *Introduction to the study of the law of the constitution*, Indianapolis, 1982.

DI COSIMO G., *C'erano una volta le materie residuali (nota a sent. 237 del 2009)*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010.

DI COSIMO G., *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007.

DI COSIMO G., *Quando l'intesa non va in porto*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

DI COSIMO G., *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009.

DICKMANN R., *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2003.

DOGLIANI M., *Indirizzo politico. Riflessioni su regole e regolarità nel diritto costituzionale*, Napoli, 1985.

DOGLIANI M., *L'indirizzo politico nei moderni ordinamenti policentrici*, in *Le forme di governo nei moderni ordinamenti policentrici. Tendenze e prospettive nell'esperienza costituzionale italiana e spagnola*, G. ROLLA (a cura di), Milano, 1991.

EDWARD D., SHUIBHNE N.N., *“While Europe’s eye is fix’d on mighty things”*: implications of the Brexit vote for Scotland, in *European Law Review*, 41, 4.

ELLIOT M., *Could the Devolved Nations Block Repeal of the Human Rights Act and the Enactment of a New Bill of Rights?*, in *Public Law for everyone*, 2105.

ELLIOTT M., *Devolution, the West Lothian question, and the nature of constitutional reform in the United Kingdom*, in *www.ukconstitutionallaw.org*, 26 marzo 2013.

ESPOSITO C., *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell’art. 5 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana: saggi*, Padova, Cedam, 1954.

FALCON G., *A che servono le Regioni?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.

- FALCON G., *Dieci anni dopo. Un bilancio della riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- FALCON G., *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo (Editoriale)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- FALCON G., *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.
- FALCON G., *Riflessioni sulle sentenze della Corte costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004, ricordando Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- FALCON G., *Un problema, due risposte, alcune riflessioni*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.
- FERRARI G.F., *Federalismo, regionalismo e decentramento del potere in una prospettiva comparata*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.
- FONTANA G., *Alla ricerca di uno statuto giuridico dei poteri sostitutivi ex art. 120, comma 2, Cost.*, in *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge costituzionale n. 3 del 2001*, F. MODUGNO – P. CARNEVALE (a cura di), I, Milano, Giuffrè, 2003.
- FRANZESE L., *Percorsi della sussidiarietà*, Milano, Cedam, 2010.
- FUSARO C., *A proposito del progetto di legge costituzionale del governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 7, 2014.
- FUSARO C., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- GENTILINI A., *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003.
- GENTILINI A., *La sussidiarietà appartiene al diritto mite? Alla ricerca di un fondamento giuridico per l'«attrazione in sussidiarietà»*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2008.
- GIALDINO C.C., *Oltre la Brexit: brevi note sulle implicazioni giuridiche e politiche per il futuro prossimo dell'Unione europea*, in *Federalismi.it*, 13, 2016.
- GIANFRANCESCO E., *Regioni e riforma costituzionale: alcuni (non pochi) profili problematici*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.
- GOLDONI M., *Verso un Parlamento scozzese permanente? Dalla Commissione Smith allo Scotland Bill*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 27 febbraio 2015.
- GOLDSWORTHY J., *Parliamentary sovereignty. Contemporary debates*, Cambridge, 2010.
- GORDON M., *Parliamentary sovereignty in the UK constitution. Process, politics and democracy*, Hart, 2015.
- GROPPI T., *Conflitti devolutivi: nuovi percorsi per il judicial review of legislation*, in *La Costituzione britannica*, A. TORRE (a cura di), Giappichelli, 2005.
- GROPPI T., *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.

GUAZZAROTTI A., *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004.

GUELLA F., *La retroversione dell'attrazione in sussidiarietà, tra natura dell'intesa Stato-Regione e affidamento nei rapporti tra soggetti pubblici*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.

HARRIS E., *Certezza del diritto e diritto "informale": la garanzia del buon funzionamento delle relazioni tra livelli di governo nel Regno Unito dopo il referendum sull'indipendenza scozzese*, in *Federalismi.it*, n. 3, 2016.

HOLLIGAN W., *Aspects of the legislative power of the Scottish Parliament*, in *Scots Law Times*, 1998.

HORGAN G.W., *Inter-institutional relations in the devolved Great Britain: quiet diplomacy*, in *Regional and Federal Studies*, 14, 1, 2004.

KEATING M., STEVENSON L., CAIRNEY P., TAYLOR K., *Does devolution make a difference? Legislative output and policy divergence in Scotland*, in *The Journal of Legislative Studies*, 5 agosto 2006.

KEATING M., *The United Kingdom as a post-sovereign polity*, in *Devolution and British Politics*, M. O'NEILL (a cura di), Pearson, 2004.

KENNETH CAMPBELL Q.C., *The "Scotland clauses" and parliamentary supremacy*, in *Juridical Review*, 3, 2015.

LAVAGNA C., *Istituzioni di diritto pubblico*, VI Ed., Torino, Utet, 1985.

LEYLAND P., *La Multi-Layered Constitution e il tentativo di devolution nelle Regioni inglesi*, in *Le Regioni*, n. 1, 2006.

LEYLAND P., *L'esperimento della devolution nel Regno Unito: uno sconvolgimento dell'assetto costituzionale?*, in *Le Regioni*, F. CORVAJA (Traduzione a cura di), n. 2, 2000.

LEVACK B.P., *The formation of the British State: England, Scotland, and the Union, 1603-1707*, The Clarendon Press, Oxford University Press, 1987.

LIETO S., *Sullo stato di avanzamento della riforma del bicameralismo*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2014.

LUCIANI M., *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006.

LUCIANI M., *La «Costituzione dei diritti» e la «Costituzione dei poteri». Noterelle brevi su un modello interpretativo ricorrente*, in *Scritti in onore di Vezio Crisafulli*, II, Padova, Cedam, 1985.

LUCIANI M., *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.

LUCIANI M., *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*.

LUCIANI M., *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 1987.

LUCIANI M., *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in *Le idee costituzionali della resistenza*, C. FRANCESCHINI – S. GUERRIERI – G. MONINA (a cura di), Roma, 1997.

LUCIANI M., *Unità nazionale e struttura economica. La prospettiva della Costituzione repubblicana*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, ottobre 2011.

LUCIANI M., *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994.

MABELLINI S., *La competenza ordinamentale sulle Camere di Commercio attratta in sussidiarietà: la Corte dà ragione... alla Regione, ma conferma la spettanza allo Stato*, in *Giur. cost.*, n. 6, 2007.

MABELLINI S., *La legislazione regionale. Tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano, Giuffrè, 2004.

MACCABIANI N., *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, n. 5, 2005.

MAINARDIS C., *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

MAINARDIS C., *Commento all'art. 120 Cost.*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), Torino, Utet, 2006.

MAINARDIS C., *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001.

MAINARDIS C., *«Materie» trasversali e (in)competenza regionale*, in *Le Regioni*, n. 5, 2010.

MAINARDIS C., *Qualche osservazione a Corte cost. n. 371 del 2008 (tra poteri sostitutivi statali ordinari e straordinari, interpretazione conforme e assetto dei rapporti Stato-Regioni)*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009.

MAINARDIS C., *Quale spazio per la leale collaborazione fra Regioni ed enti locali?*, in *Le Regioni*, n. 1, 2002.

MANCINI M., *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013.

MANGANIELLO F., *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna di problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2012.

MANGIAMELI S., *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

MANGIAMELI S., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, Giappichelli, 2002.

- MANGIAMELI S., *Il riparto Stato-Regioni tra assetto delle materie e disciplina delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5, 2004.
- MANGIAMELI S., *Riflessioni sul principio cooperativo, prima della riforma delle Conferenze*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2007.
- MANGIAMELI S., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003.
- MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi tra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 5, 2005.
- MARTINES T., *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *La regione e il governo locale*, Milano, 1965.
- MARTINES T., RUGGERI A., *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2000.
- MARTINICO G., *La confusione regna "sovrana": riflessioni sul Brexit a pochi giorni dal voto del 23 giugno*, in *www.diritticomparati.it*, 27 giugno 2016.
- MAZZAROLLI L.A., *Il concetto di «materie» nell'art. 117, Titolo V, Cost. Se i «lavori pubblici» e gli «appalti pubblici» si prestino a esservi riportati e come si attui, per essi, il riparto di competenze tra enti*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.
- MAZZIOTTI M., *Lezioni di diritto costituzionale*, Parte II, Milano, Giuffrè, 1985.
- MAZZIOTTI M., *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, Giuffrè, 1961.
- MCHARG A., *A powerhouse parliament? An enduring settlement? The Scotland Act 2016*, in *Edinburgh Law Review*, 20, 3.
- MERLONI F., *Alla ricerca di un nuovo senso per un regionalismo in crisi*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.
- MESSINEO D., *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.
- MEZZANOTTE C., *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, n. 1 (1), 1988.
- MICHETTI M., *Le competenze normative sussidiarie... nel nodo delle intese fra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, n. 3, 2006.
- MIDWINTER A., *Territorial Resource Allocation in the UK: A Rejoinder on Needs Assessment*, in *Regional Studies*, 2002.
- MITCHELL J., *Scotland: Expectations, Policy types and Devolution*, in *Has devolution made a difference? The state of the Nations 2004*, A. TRENCH (a cura di), 2004.
- MORRONE A., *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Padova, Cedam, 2005.
- MORRONE A., *Lo spettacolo dopo la riforma del Titolo V: idee per una legge generale*, in *Le Regioni*, n. 1, 2009.
- MORRONE A., *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2006.
- MORRONE A., *Per un "progetto di Regione"*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010.

MORRONE A., *Questioni di principio per la riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014.

MORTATI C., *I limiti della legge regionale*, in *Atti del terzo Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1962.

MORTATI C., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1976.

MORTATI C., *Legislazione regionale esclusiva ed interesse nazionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1956.

MORTATI C., *L'interesse nazionale come limite alla legislazione regionale esclusiva*, in *Studi in onore di E. Crosa*, Tomo II, Milano, 1960.

MORTATI C., *Voce «Costituzione della Repubblica italiana»*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962.

MOSCARINI A., *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. cost.*, n. 5, 2003.

MULLEN T., *Devolution in Scotland: Increasing autonomy?*, in *European Public law*, 17, n. 3, 2011.

MULLEN T., *Scotland's Constitutional Future*, in *European Public law*, 15, n. 1, 2009.

MULLEN T., *The referendum and after: Scotland's Constitutional future*, in *European Public Law*, vol. 22, 2, 2016.

MUNRO J., *Thoughts on the "Sewel convention"*, in *Scots Law Times*, 23, 2003.

NAPOLI C., *Le funzioni amministrative nel Titolo V della Costituzione. Contributo allo studio dell'art. 118, primo e secondo comma*, Torino, Giappichelli, 2011.

NICOTRA I., *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in *Forum di Quad. cost.*, 18 febbraio 2005.

ONIDA V., *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze «storiche»*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

ONIDA V., *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2007.

ONIDA V., *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.

ONIDA V., *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

PADULA C., *Principio di corrispondenza chiesto-pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Le Regioni*, n. 5, 2007.

- PADULA C., *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2006.
- PAGE A., *The Smith Commission and further powers for the Scottish Parliament*, in *Edinburgh Law Review*, 2015.
- PALADIN L., *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 1976.
- PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Mulino, 1996.
- PALAZZI F., *Voce "Interesse nazionale (nella Costituzione del 1948)"*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, t. 2.
- PANZERA C., *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.
- PARIS D., *Il ruolo delle Regioni nell'organizzazione dei servizi sanitari e sociali a sei anni dalla riforma del Titolo V: ripartizione delle competenze e attuazione del principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 6, 2007.
- PARISI S., *Appunti sul sistema delle competenze Stato-Regioni proposto dalla Commissione per le riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 4, 2013.
- PARISI S., *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.
- PARISI S., *Poteri sostitutivi e sussidiarietà: la tensione tra unità e autonomie*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, R. TARCHI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2006.
- PAROLARI S., *Il futuro costituzionale del Regno Unito: il primo passo verso la devo-more in Scozia*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 6 ottobre 2015.
- PASSAGLIA P., *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, R. TARCHI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2006.
- PESARESI E., *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.*, n. 1, 2004.
- PIGNATELLI N., *Il «governo del territorio» nella giurisprudenza costituzionale: la recessività della materia*, Torino, Giappichelli, 2012.
- PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Il Foro italiano*, n. 4, 2001.
- PIZZETTI F., *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2, 2010.
- POGGESCHI G., *La devolution in Scozia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5, 1998.
- POGGI A., *Disciplina «necessariamente unitaria» per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

POGGI A., *Le autonomie funzionali «tra» sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, Giuffrè, 2001.

ROLLA G., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.

ROMBOLI R., *Le riforme e la funzione legislativa*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2015.

ROSSI E., *Il servizio civile tra Stato e Regioni: un difficile equilibrio da provare a prendere sul serio nella logica della leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

ROSSI E., *Procedimento legislativo e ruolo del Senato nella proposta di revisione della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

ROSSI E., *Una breve considerazione sul fondamento delle «istanze unitarie» nella riflessione di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

RUGGERI A., *Il problematico «bilanciamento» tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

RUGGERI A., *L'autonomia regionale in bilico tra innovazione e restaurazione (note minime a prima lettura della relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2013.

RUGGERI A., *Una riforma che non dà ristoro a Regioni assetate di autonomia*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

RUGGIU I., *Aspetti recenti della devolution nel Regno Unito: uno stato territoriale «a metà» tra occasionalismo riformista, asimmetria e pax partitica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2005.

RUGGIU I., *Contro la Camera delle Regioni. Istituzioni e prassi della rappresentanza territoriale*, Napoli, Jovene editore, 2006.

RUGGIU I., *«Devolution» scozzese quattro anni dopo: «the bones... and the flesh»*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.

RUGGIU I., *Il futuro del Senato della Repubblica: un contributo alla risoluzione dei problemi del bicameralismo, ma irrilevante, se non dannoso, per il regionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2015.

RUGGIU I., *Il principio di competenza tra flessibilizzazione ed esigenze unitarie nelle sentenze della Corte costituzionale n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

RUGGIU I., *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

RUGGIU I., *Impianti offshore: le Regioni perdono l'esclusiva della leale collaborazione a favore della Conferenza dei servizi per recuperarla solo in caso di dissenso*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009.

RUGGIU I., *La conferenza Stato-Regioni nella XIII e XIV legislatura*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003.

RUGGIU I., *La strategia nazionale per l'energia può essere definita senza la Conferenza Stato-Regioni perché è un atto di indirizzo preliminare. Una corretta, ma insidiosa, distinzione tra collaborazione obbligatoria e facoltativa*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010.

RUGGIU I., *Referendum e secessione. L'appello al popolo per l'indipendenza in Scozia e Catalogna*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016.

RUGGIU I., *Servizio civile «atto terzo»: l'intesa raggiunta è irreversibile... anche se le ragioni per disattenderla possono essere valide*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2007.

RUGGIU I., *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: metro pesante... per una Metro leggera*, in *Le Regioni*, n. 6, 2004.

SALERNO G.M., *Il progetto di riforma costituzionale del Governo Renzi: qualche osservazione preliminare*, in *Federalismi.it*, n. 8, 2014.

SALERNO G.M., *I poteri sostitutivi del Governo nella legge n. 131 del 2003*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Vol. 4, Napoli, Jovene, 2004.

SAVASTANO F., *Brexit: un'analisi del voto*, in *Federalismi.it*, 13, 2016.

SCACCIA G., *Il potere di sostituzione in via normativa nella legge n. 131 del 2003*, in *Le Regioni*, n. 4, 2004.

SCACCIA G., *Note sull'avocazione delle competenze in sussidiarietà*, in *Giur. cost.*, n. 2, 2008.

SCACCIA G., *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni Scientifiche italiane, 2009.

SCUDIERO M., *La legislazione: interessi unitari e riparto della competenza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Vol. III, Torino, Giappichelli, 2005.

SGRÒ F., *Il caso "Brexit": qualche considerazione sulla sovranità parlamentare e sul sistema delle fonti nell'ordinamento costituzionale britannico dopo la sentenza della Supreme Court of the United Kingdom*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2017.

SHARP D., *Parliamentary sovereignty: a Scottish perspective*, in *Cambridge Student Law Review*, 6, 2010.

SIMONATI A., *La leale cooperazione «informativa»: un principio «seminuovo» nei rapporti fra legislatore statale e regionale?*, in *Le Regioni*, n. 6, 2010.

STAIANO S., *La sussidiarietà orizzontale: profili teorici*, in *Federalismi.it*, n. 5, 2006.

TAMBURRINI V., *I poteri sostitutivi statali. Tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, Giuffrè, 2012.

TARCHI R., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in *Le competenze normative statali e regionali*

tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio, R. TARCHI (a cura di), Torino, Giappichelli, 2006.

TARLI BARBIERI G., *Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015.

TICKELL A., *Does Westminster need Holyrood's consent to repeal the Human Rights Act 1998?*, in *Scots Law Times*, 33.

TORRE A., *Devolution (dir. comp.)*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, agg. XV, 2007.

TORRE A., «On devolution». *Evoluzione e attuali sviluppi delle forme di autogoverno nell'ordinamento costituzionale britannico*, in *Le Regioni*, n. 2, 2000.

TORRE A., *Scotzia: devolution, quasi-federalismo, indipendenza?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1, 2013.

TOSI R., *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quad. cost.*, n. 1, 2002.

TOSI R., *Competenze statali costituzionalmente giustificate e insufficienza del sindacato*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

TOSI R., *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: un'estensione della competenza statale senza sacrificio dell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, n. 1 (2), 1985.

TOSI R., *Titolo V: la riforma della riforma può aspettare*, in *Le Regioni*, n. 4, 2006.

TOSI R., *Nomina costituzionali, materie ed interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2006.

TOSI R., *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 4, 2003.

TROISI M., *La Corte tra «norme generali sull'istruzione» e «principi fondamentali». Ancora alla ricerca di un difficile equilibrio tra (indispensabili) esigenze di uniformità e (legittime) aspirazioni regionali*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010.

VANDELLI L., *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008.

VANDELLI L., *Le problematiche prospettive del regionalismo italiano*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1-2, 2010.

VANDELLI L., *Qualche appunto e qualche osservazione sulla riforma costituzionale approvata dal Senato*, in *Le Regioni*, n. 1, 2015, 293.

VANDELLI L., *Riflessioni a dieci anni dalla riforma del Titolo V: quali prospettive per il regionalismo italiano?*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2011.

VANDELLI L., *Sovranità e federalismo interno: l'autonomia territoriale all'epoca della crisi*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2012.

VANDELLI L., *Voce "Interesse nazionale (dopo la riforma del 2001)"*, in *Enciclopedia del Diritto*, Annali II, t. 2.

VENTURA L., *Autonomia e sussidiarietà. Vicende e paradossi di una riforma infinita*, Torino, Giappichelli, 2004.

VENTURI A., *La «tutela della concorrenza»: da «valore materia» a «materia valore». La Corte conferma il riparto Stato-Regioni operato dal codice De Lise*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008.

VERONESI P., *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003.

VERONESI P., *Sulle tracce dei concetti di «Nazione» e «Unità nazionale»*, in *Quad. cost.*, n. 2, 2011.

VIOLINI L., *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, n. 4, 2012.

VIOLINI L., *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004.

VIOLINI L., *Meno supremazia e più collaborazione nei rapporti tra i diversi livelli di governo? Un primo sguardo (non privo di interesse) alla galassia degli accordi e delle intese*, in *Le Regioni*, n. 5, 2003.

VIOLINI L., *Note sulla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, n.1, 2015.

VIPIANA P., *Il principio di sussidiarietà "verticale". Attuazione e prospettive*, Milano, Giuffrè, 2002.

VIRGA P., *Diritto costituzionale*, Quarta ed., Palermo, Edizioni universitarie, 1959.

WINETROBE B., *Enacting Scotland's "Written Constitution": The Scotland Act 1998*, in *Parliamentary history*, 2011.

WRIGHT C., *Scozia. La battaglia per l'indipendenza questa volta è elettorale*, in *Equilibri*, n. 3, 2013.

WRIGHT K., *Taking Back Control? Appeals to the People in the Aftermath of the UK's Referendum on EU Member-ship*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016.

ZAGREBELSKY G., *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet, 1990.

ZANON N., *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in *L'incerto federalismo. Le competenze statale e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), Milano, Giuffrè.