

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

di Filippo Benelli

(in corso di pubblicazione in "*le Regioni*", 2006)

1. La sentenza in commento può essere segnalata come un caso paradigmatico dei rapporti tra Stato e Regioni, poiché affronta i problemi dell'individuazione delle materie contenute nell'art. 117 Cost., della linea di demarcazione tra norma di dettaglio e norma di principio e, infine, della scomparsa del limite dell'interesse nazionale. E' proprio su questo ultimo punto che vorrei soffermarmi, poiché la decisione della Corte costituzionale è l'epigono del nuovo modo di intendere i rapporti tra Enti.

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

Si tratta di un principio informatore dei nuovi rapporti tra Stato e Regioni ripetutamente applicato dalla Corte costituzionale che, a partire dalla sent. n. 303/2003[2], da una parte, ha costantemente riaffermato la necessità di una concreta garanzia del coordinamento normativo; dall'altra ha sottolineato come tali esigenze debbano essere mediate alla luce delle nuove dinamiche che presidiano i rapporti tra Stato e Regioni. Sul punto esiste un'indubbia continuità tra giurisprudenza costituzionale anteriore e posteriore alla riforma del 2001, costantemente tesa alla ricerca di correttivi al riparto formale delle competenze al fine di garantire un corretto coordinamento tra gli ambiti affidati alle iniziative legislative dei due Enti. Tuttavia, nel solco di questa continuità, la riforma del Titolo V ha germogliato un approccio diverso ai problemi in discorso, determinando un ripensamento del modo stesso di intendere il riparto delle competenze.

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

Secondo una prima ricostruzione, l'interesse nazionale dovrebbe essere ricondotto all'interno della categoria dei limiti impliciti, seppur assistito da un aggancio testuale indiretto nell'art. 5 Cost.[3]. La novella costituzionale non avrebbe, quindi, comportato la cancellazione del limite, ma avrebbe traslato la sua difesa sulla Corte costituzionale[4], cui spetterebbe la sua stessa determinazione. È evidente la matrice continuistica della teoria ora riportata, per la quale il silenzio del legislatore costituzionale non potrebbe ostacolare la sopravvivenza dei vecchi strumenti di ricordo ed unificazione.

Altri invece pongono l'attenzione sulla natura *«squisitamente politica»*[5] dell'individuazione degli interessi nazionali e, partendo da tale natura, concludono che l'interesse nazionale *«non può che configurarsi come il frutto di una collaborazione tra organi politici statali e giudice costituzionale»*[6], dove ai primi spetterebbe la concreta precisazione della linea di confine tra interessi e alla Corte costituzionale il compito di individuare *«delle piccole correzioni»*[7]. È evidente il diverso modo di prospettare il ruolo della Corte all'interno delle dinamiche tra Enti rispetto alla teoria che precede: il Giudice delle leggi sarebbe, infatti, chiamato ad assicurare un intervento di "seconda battuta", dove il giudizio costituzionale assumerebbe i tratti della verifica esterna sulla ragionevolezza delle scelte normative[8].

Secondo un diverso punto prospettico[9], l'interesse nazionale non assurgerebbe più a limite generale della legislazione delle Regioni, *«poiché nel nuovo testo del Titolo V esso sarebbe stato riconosciuto e tradotto in specifiche riserve di competenza dello Stato (per esempio, i «livelli essenziali», le «norme generali», il «coordinamento informatico» di cui, rispettivamente, alla lett. m, n e r dell'art. 117, 2° comma, i «principi fondamentali» di cui all'art. 117, 3° comma, i meccanismi perequativi dell'art. 119 e - ma su questo punto cruciale le opinioni divergono fortemente - le ipotesi di intervento sostitutivo del Governo ex art. 120)»*[10]. L'interesse nazionale sarebbe, quindi, tipizzato[11] e avrebbe, conseguentemente, perso la sua forza di limite generale. Così, più in generale, dovrebbe negarsi che da principi

generalissimi quale il carattere unitario dello Stato, o il concetto di sovranità (oltre - appunto - all'interesse nazionale) possano essere dedotti autonomi titoli legittimanti la potestà legislativa statale[12].

Esclusione a cui si ritiene di poter aderire poiché pienamente in sintonia con il nuovo modo di intendere la potestà legislativa statale e regionale[13]. Difatti, eliminata (almeno formalmente) la competenza normativa generale dello Stato in forza della clausola contenuta nell'art. 117, quarto comma, della Costituzione e posti i due Enti a potestà legislativa su un piano di tendenziale (ma non assoluta[14]) parità[15], la risposta al quesito sulla competenza statale o regionale in riferimento a un determinato provvedimento legislativo deve oggi muovere - come ha significativamente precisato la giurisprudenza della Corte costituzionale[16] - non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.

4. Nel dittico supremazia-collaborazione, la revisione costituzionale ha sensibilmente attenuato la portata della prima, trascurando la seconda. Con una precisazione. Benché sia venuto meno il rapporto gerarchico tra Stato e Regioni, *«allo Stato [è] pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2)»*[17]. Del resto, sia la potestà legislativa statale che quella regionale trovano la loro legittimazione nella fonte costituzionale: è pertanto, un'esigenza imprescindibile che i comuni valori sanciti dalla Carta e attuati dai singoli legislatori (statale e regionali) siano tra loro coordinati[18].

5. È questa la chiave di lettura con cui devono essere interpretati gli sforzi ermeneutici della Corte costituzionale, impegnata in una complessa opera di sistematizzazione giurisprudenziale, orientata verso un disegno in grado di compensare le carenze strutturali della riforma, troppo stretta all'interno del rigido schema della separazione delle competenze[19]. Vi sono robusti agganci costituzionali che militano nella direzione ora enunciata[20]. Vi è, infatti, l'art. 5 Cost., che sancisce l'unità e l'indivisibilità della Repubblica; e vi è, anche, l'art. 114, con la sua carica unificante[21]. Tuttavia, le ricadute sistematiche di questi principi non possono essere oggetto di una interpretazione eccessivamente dilatata. Infatti non sarebbe metodologicamente corretto opporre l'art. 5 della Costituzione - e la sua carica di coordinamento normativo - con quanto disposto dal Titolo V, quasi fosse un rimedio contro ipotetici eccessi del legislatore costituzionale[22]. Quello da ricercare, allora, è il corretto bilanciamento tra principi sì diversi e distanti (e forse antagonisti), ma provenienti dalla medesima fonte costituzionale.

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

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

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

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

Si potrebbe, allora, sostenere che tanto più sono estese le materie e le funzioni trasferite alle Regioni, a svantaggio

delle funzioni e delle competenze statali[23], tanto più è giustificabile che allo Stato siano riconosciute «*altre e diverse forme*» di indirizzo e coordinamento, secondo un sistema di contrappesi[24] che si distingue da quello basato su logiche di tipo gerarchico.

Del resto, che strumenti di coordinamento (in senso lato) siano necessari oggi più di ieri è opinione diffusa[25]. Ed è, anzi, «*del tutto prevedibile che, forse per stessa iniziativa delle Regioni, si giunga ad individuare qualche forma di coordinamento e di indirizzo comune*»[26].

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

Il teorema di partenza, allora, deve essere questo: poiché è venuta meno l'impostazione gerarchizzata dei rapporti tra Stato e Regioni (pur con le precisazioni appena enunciate) ed è stata sostituita dal principio di leale collaborazione[28], le esigenze di coordinamento non potranno più essere perseguite con gli strumenti della supremazia[29]. *Id est*: lo Stato, parificato agli altri livelli territoriali di governo (Regioni), non è più il centro di imputazione esclusivo e sovraordinato dell'interesse nazionale, benché conservi un ruolo del tutto peculiare.

Come si concretizzano oggi il coordinamento normativo, la tutela degli interessi infrazionabili e la programmazione generale? E quindi, che ne è delle esigenze da cui trovavano giustificazione importanti limiti che avevano contraddistinto il precedente assetto costituzionale quali quello delle grandi riforme economico sociali, dei principi generali dell'ordinamento giuridico e dell'interesse nazionale?

Pur in maniera criptica e un pò sommaria, la giurisprudenza costituzionale fornisce gli argomenti di risposta. Le nuove dinamiche tra enti, a partire dalla discutibile e discussa disposizione dell'art. 114 Cost. devono essere ricondotte in un'ottica tendenzialmente paritaria[30]. Lo Stato al pari delle Regioni, delle Province e dei Comuni, è compreso nella Repubblica: di conseguenza allo Stato - assieme agli altri livelli territoriali di governo - spetta il compito di assicurare una legislazione armonica e una amministrazione adeguata.

Non è più (solo) lo Stato il tutore degli interessi nazionali; non è più (solo) lo Stato deputato alla cura degli interessi infrazionabili; non è più (solo) lo Stato l'attore della programmazione generale. Ne consegue che il perseguimento e la cura degli interessi nazionali non può che realizzarsi attraverso dinamiche di tipo paritario, ovvero attraverso l'accordo e la leale collaborazione tra gli enti coinvolti[31]. L'impostazione ha trovato conferma anche nella giurisprudenza costituzionale, che ha evidenziato - ancora nella sent. n. 303/2003 (a tutti gli effetti vera e propria pronuncia «*di sistema*») come «*i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga*» fino a fondare «*una concezione procedimentale e consensuale della sussidiarietà e dell'adeguatezza*»[32].

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

Da un punto di vista operativo, il primo strumento di raccordo tra competenze statali e regionali - trascurando il limite dei principi che opera solo in riferimento alla potestà legislativa concorrente - è rappresentato dalle materie trasversali, ovvero da quei settori della legislazione dove l'individuazione della fonte competente non dipende dalla ricerca di una materia in senso tecnico all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost., ma dal perseguimento di un interesse suscettibile di rilevanza nazionale o regionale. E' evidente la natura poliforme delle indicazioni normative contenute nell'art. 117, secondo comma, Cost. A ben vedere, infatti, solo alcune sembrano davvero riferirsi a settori materiali di attività[33]. Altre, invece, «*non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura), ma si 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*»[34]. Alcuni dei settori normativi riservati allo Stato, pertanto, non sarebbero materie "in senso tecnico", ma «*pseudo enumerazioni materiali*»([35]), e cioè «*punti di vista*»[36].

L'impostazione ha trovato sicura conferma nella giurisprudenza costituzionale che, con espressioni ricorrenti, riprese ormai tralattivamente nelle sue decisioni al riguardo, ha sottolineato come «*va però precisato che non tutti gli ambiti*

materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto»[37].

Si tratta, di un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riclassificato in questa categoria buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti[38]. Le materie trasversali (e le loro implicazioni sistematiche) sono una delle forme in cui si compie la *smaterializzazione* delle materie[39], che non si esaurisce - tuttavia - nella perdita di consistenza fisica di taluni *nomina* dell'art. 117, secondo comma, Cost.

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

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

9. Oggi il variabile livello degli interessi è stato, quindi, avvolto in nuove vesti ed è stato tradotto nel principio di sussidiarietà[40], «*asse portante dell'intera riforma*»[41]. Non si può, infatti, negare che il principio di sussidiarietà non solo è al fondo del disegno riformatore, ma costituisce il materiale normativo con cui ricostruire lo stesso principio unitario sancito dall'art. 5 della Costituzione[42].

È lo stesso principio di sussidiarietà, con la sua carica innovativa e paritaria, a dettare le regole sulle procedure con cui, in concreto, si traducono le esigenze unitarie prima ricondotte all'interesse nazionale[43] e agli altri istituti di coordinamento, ovverosia agli strumenti in cui si manifestava la superiorità gerarchica statale.

E ciò non solo nel momento patologico in cui vi sia un'omissione legislativa che riguarda il mancato adeguamento della legislazione regionale ai nuovi principi della legislazione statale ovvero nell'ipotesi in cui il legislatore regionale si sottragga dall'esercitare la potestà legislativa nelle materie di sua competenza residuale, ma anche in tutti i casi in cui sia opportuno uno scorrimento verso l'alto dell'esercizio delle competenze formalmente allocate a livelli regionali[44]. In tali ipotesi, infatti, sono ravvisabili interessi di carattere nazionale che trovano ora gratificazione nelle regole del regionalismo collaborativo.

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

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

[1] Diritto, punto 5.2.

[2] Dove la Corte costituzionale ha precisato che la semplice allegazione dell'interesse nazionale «*non è ora sufficiente a giustificare l'esercizio da parte dello Stato di una funzione di cui non sia titolare in base all'art. 117 Cost. Nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale*». L'argomento ricompare - anche testualmente - nella giurisprudenza successiva. Nella sent. n. 370/2003, ad esempio, la Corte Costituzionale esclude che a fondamento della competenza legislativa

statale sia invocabile «la sussistenza di un 'interesse nazionale', che sarebbe 'sotteso alla disciplina del Titolo quinto della Costituzione, come limite, implicito ma imprescindibile, di cui tener conto al fine di disciplinare settori essenziali per garantire i diritti primari dei cittadini'. Una categoria giuridica del genere è infatti estranea al disegno costituzionale vigente, come questa Corte ha rilevato, affermando che "l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale" (sentenza n. 303 del 2003)».

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

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

([5]) In questi termini si esprime R.Tosi, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quad. cost.* 2002, 86.

([6]) R.Tosi, *A proposito dell'«interesse nazionale»* cit., 86.

([7]) Ancora R.Tosi, *A proposito dell'«interesse nazionale»* cit., 86.

([8]) Commentando questa posizione dottrinale, P.Veronesi, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2003, 1015 osserva che «ribadisce l'esistenza di margini discrezionali nell'individuazione degli interessi nazionali, ma, essendo mutate le norme costituzionali di riferimento, si mette in conto che quegli stessi confini possano essere inevitabilmente slittati».

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

([10]) R.Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2001, 1213-1214.

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

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

([13]) Critici i rilievi sul punto di M.Carli, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni* 2002, 1369-1370, che evidenzia che «questa tesi non possa essere condivisa perché è evidente che le Regioni, da sole, possano farsi carico

dei problemi di interesse (massimo) regionale, e i c.d. interessi infrazionabili non possono essere lasciati solo agli accordi interregionali». Benché le preoccupazioni dell'Autore siano condivisibili, rischiano di collocare sullo stesso piano l'incapacità politica e progettuale delle Regioni (analisi politica) con i compiti ad esse attribuite dalla Costituzione (piano giuridico), dando luogo a una lettura a cui non mi pare di poter aderire.

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

([15]) Di «pluralismo paritario» parla M.Cammelli, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1275.

([16]) Cfr. Corte cost., sent. n. 282/2002.

[17] Corte cost., sent. n. 274/2003. Nella stessa decisione il Giudice delle leggi specifica che l'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento «postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto - lo Stato, appunto - avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento». Così letta, tale affermazione potrebbe far pensare allo Stato come unico tutore dell'interesse nazionale, cosicché ne uscirebbe smentita la tesi collaborativa/egualitaria qui sostenuta. Al contrario, si tratta di una competenza diffusa, in cui il coordinamento statale è il frutto di processi di codecisione che coinvolgono in varia misura le Regioni attraverso i meccanismi della leale collaborazione. Tale impostazione trova conferma nella disamina della giurisprudenza costituzionale in materia di sussidiarietà legislativa e materie trasversali. Sul punto cfr. F.Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi Teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

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

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

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

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

[22] L'osservazione è di G.Falcon, *Intervento in Il nuovo Titolo V° cit.*, 249.

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

[24] Così R.Bin, *L'interesse nazionale dopo la riforma cit.*, 1215, secondo il quale «se la riforma del Titolo V amplia la sfera di attribuzioni legislative regionali e limita le «riserve preventive e generali» alla legge statale, allora si rafforza l'esigenza di trovare strumenti e forme attraverso cui garantire le esigenze unitarie e di coordinamento. Di queste forme però il nuovo Titolo V non fa menzione».

[25] Cfr., ad es., A.Ruggeri, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V° cit.*, 36. Cfr., altresì, A.Celotto, *Le*

funzioni amministrative regionali, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie: Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 148.

[26] R. Bin-F. Benelli, *Il diritto allo studio universitario: prima e dopo la riforma costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo* 2002, 837.

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

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

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

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

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

Critica la surrogazione del limite dell'interesse nazionale nei nuovi principi collaborativi sanciti dalla riforma del 2001 L. Violini, *I confini della sussidiarietà : potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni* 2004, 594, sottolineando che «la sussidiarietà (...) certamente non è un modo per far valere "istanze di unificazione presenti nei vari ambiti di vita (...)»», cosicché «la sussidiarietà non può essere considerata una rivisitazione edulcorata del concetto di interesse nazionale, da cui si differenzia per sostanza ma anche per modalità attuative». Anche P. Caretti, *L'assetto dei rapporti* cit., 1230 segnala in termini problematici la possibilità di una trasformazione del principio di sussidiarietà in interesse nazionale, giungendo - tuttavia - a escludere che la sussidiarietà sia «una riedizione del vecchio limite dell'"interesse nazionale"».

[32] Corte cost., sent. n. 303/2003

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

sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica, in *Le Regioni* 2002, 1452-453.

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

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

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

[37] Corte cost., sent. n. 407/2002.

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

[39] Su cui cfr. F.Benelli, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi Teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

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

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

[42] Così P.Caretti, *L'assetto dei rapporti* cit., 1229-1230.

[43] Secondo R.Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V (osservazioni a Corte cost., 1° ottobre 2003, n. 303)*, in www.federalismi.it, l'elaborazione del «principio di sussidiarietà in termini di forte dinamismo rend[e] del tutto superato il rilievo dell'interesse nazionale, di cui la dottrina ha provato a verificarne l'attualità nella dimensione costituzionale rinnovata nel 2001». Osserva A.Guazzarotti, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2004, 1104, che «a mutare, oggi, è il fondamento costituzionale su cui quel modello "invasivo" di legislazione statale può poggiare: non più l'interesse nazionale, scomparso dal nuovo art. 117, Cost., bensì il principio di sussidiarietà, formalmente sancito nel nuovo art. 118 e inteso dalla Corte nella sua "attitudine ascensionale"».

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

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali