

## Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?)

di Michele Sias

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2005)

1. Nella sentenza n. 151 del 2005 la Corte, su ricorso presentato dalla Regione Emilia Romagna, si è pronunciata sulla legittimità costituzionale dei commi da 1 a 6 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria del 2004), che prevedono un contributo di 150 euro «per ogni utente che (...) acquisti o noleggi un "decoder" per la ricezione dei segnali televisivi in tecnica digitale terrestre (...)». Nelle disposizioni è previsto che i criteri e le modalità di attribuzione del contributo vengano definiti da «un decreto del Ministro delle comunicazioni, di concerto con quello dell'economia delle finanze».

Secondo la Regione ricorrente, la disciplina avrebbe dovuto ricondursi alla materia "sostegno all'innovazione tecnologica" o alla materia "ordinamento della comunicazione". Da tali premesse la Regione contestava la legittimità costituzionale della disciplina impugnata per il fatto che, pur vertendosi in materie di legislazione concorrente, il legislatore statale aveva previsto norme di dettaglio; finanziamenti diretti senza il coinvolgimento delle Regioni; un potere regolamentare ministeriale.

La Corte respinge tali censure. Infatti, secondo il giudice delle leggi, le disposizioni impugnate investirebbero una «pluralità di materie e di interessi» (quali la tutela della concorrenza, lo sviluppo tecnologico, la tutela del pluralismo di informazione), di competenza esclusiva o concorrente dello Stato, «senza che alcuna fra esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina».

A giudizio della Corte, peraltro, la funzione amministrativa di cui alla norma censurata, è attratta al livello statale «alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione»: sussisterebbe, infatti, l'esigenza unitaria volta a garantire che l'intervento a sostegno del pluralismo informativo «sia uniforme sull'intero territorio nazionale».

Senza ulteriori approfondimenti, nella pronuncia si specifica che l'intervento sarebbe "ragionevole e proporzionato" («secondo i criteri individuati dalla giurisprudenza costituzionale») rispetto al fine, in quanto «l'incentivazione economica all'acquisto del decoder, da parte degli utenti, appare all'evidenza uno strumento non irragionevole di diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva».

2. La sentenza n. 151 del 2005 solleva una serie di problemi: la Corte innanzitutto, a differenza di quanto emerge dalle precedenti pronunce, la Corte non riconduce la disciplina impugnata (almeno in via prevalente) ad una delle materie contemplate o "ricavabili" dall'art. 117 Cost.; in secondo luogo, giustifica la legittimità dell'uso del potere regolamentare statale pur vertendosi anche in ambiti di competenza regionale; in terzo luogo, non adopera in modo puntuale i *test* utilizzati per verificare la ragionevolezza dell'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa, né verifica la legittimità dell'intervento statale in relazione alla predisposizione di strumenti di leale collaborazione.

3. Il primo nodo da sciogliere è dunque costituito dalla "mancata" individuazione della materia alla quale ricondurre - almeno prevalentemente - la disciplina impugnata.

Sembra difficile ritenere che la Corte - facendo riferimento alla "pluralità di materie" di competenza esclusiva statale o concorrente - non abbia voluto ricondurre ad una specifica materia la disciplina impugnata. In casi analoghi, infatti, la Corte - dall'entrata in vigore del nuovo titolo V - ha utilizzato il *criterio della prevalenza* attraverso il quale il legame con una determinata "materia" si determinava in base alle prevalenti finalità che la disciplina oggetto del giudizio perseguiva.

Anticipando quanto verrà sottolineato più avanti, si può dunque ipotizzare che, nella decisione in esame, la Corte abbia semplicemente voluto affermare la non necessarietà della individuazione di un titolo di intervento statale *ex art. 117 Cost.* (esclusivo o concorrente) in grado di giustificare *interamente* la disciplina impugnata, per individuare *direttamente* nell'art. 118 tale titolo di intervento.

Se così è, l'impostazione che emerge dalla sentenza n. 151 del 2003 non sembra rispondere alla dinamica del riparto di competenze normative e amministrative delineato dal nuovo titolo V, così come era venuta emergendo - fino alla decisione in esame - nella giurisprudenza della Corte.

4. È noto che l'impianto di tale riparto è fortemente caratterizzato dal criterio della *residualità*, che, nel nuovo art. 117 Cost., è riferito agli ambiti di competenza regionale.

In questo contesto si può affermare che la Costituzione assegni allo Stato competenze *specializzate*. In parecchi casi l'intervento legislativo statale - attraverso discipline uniformi - incide in ambiti nei quali sussiste una competenza *generale* delle Regioni.

Oltre a ciò, occorre considerare la portata del "nuovo" articolo 114 Cost. nel quale il ruolo dello Stato viene "ridimensionato" ed equiparato a quello degli altri Enti costitutivi della Repubblica: lo Stato non è portatore di interessi "più forti" che sovrastano e comprendono gli interessi di cui sono portatori gli altri Enti; è il livello *funzionalmente* più adeguato a soddisfare esigenze che non possono essere soddisfatte a livello regionale.

Di conseguenza, le competenze *specializzate* di cui lo Stato è titolare, rappresentano modalità di intervento che devono essere "calibrate" in funzione dell'esigenza unitaria.

Sotto questo profilo la struttura dell'art. 117 Cost. risponde allora alla logica del principio di sussidiarietà: il livello di governo "superiore" è il livello *funzionalmente più adatto* a porre quelle *discipline uniformi* che risultino idonee a soddisfare esigenze che ad altri livelli troverebbero una parziale e inadeguata soddisfazione.

In quest'ottica il riparto di competenze delineato dall'art. 117 Cost. orienta e "integra" anche il meccanismo di allocazione delle funzioni amministrative previsto dall'art. 118, primo comma, Cost.: l'esigenza unitaria (*individuabile in uno dei titoli di intervento di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost.*) può richiedere un intervento statale che disponga l'attrazione - a livello statale - di una funzione amministrativa. Si può allora affermare che l'art. 117 operi *in correlazione* con l'art. 118. Anche l'allocazione in capo allo Stato delle funzioni amministrative, insomma, non prescinde dal riparto normativo di cui all'art. 117 Cost. L'esigenza unitaria che richiede tale allocazione deve sempre essere riconducibile ad un titolo di intervento statale costituzionalmente predeterminato dai commi 2 e 3 dell'art. 117.

La svolta impressa dal nuovo titolo V consiste proprio nel fatto che il criterio della *residualità* condiziona l'intervento statale sia sotto il profilo normativo che sotto quello amministrativo. Un'interpretazione coerente con il sistema, conduce infatti a ritenere che, se non esiste più una competenza *generale* dello Stato che legittima interventi "innominati", non solo gli interventi normativi ma anche i meccanismi della sussidiarietà che regolano l'allocazione delle funzioni amministrative dovrebbero rispondere alla medesima *ratio*.

Non è dunque sufficiente individuare esigenze unitarie per legittimare un intervento statale (sia esso normativo che amministrativo). Nel nuovo impianto lo Stato può intervenire solo quando (*ex art. 117 Cost.*) l'esigenza unitaria - ricadente in ambiti in cui è *generalmente* competente il legislatore regionale - sia riconducibile ad uno *specifico titolo* costituzionalmente predeterminato e nella misura in cui il suo intervento sia proporzionato rispetto al perseguimento di tale esigenza. Non sussiste più un *generico* titolo di intervento - quale l'interesse nazionale - attraverso cui lo Stato possa intervenire.

Del resto la giurisprudenza costituzionale precedente alla pronuncia in esame, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, ha sempre effettuato un'operazione di individuazione della "materia": addirittura utilizzando, come si è già accennato, il c.d. "*criterio della prevalenza*" nel caso di *intreccio* tra materie esclusive e concorrenti.

Dal dato giurisprudenziale emerge che persino nel caso in cui l'esigenza unitaria avesse richiesto *l'attrazione in sussidiarietà* di una funzione amministrativa a livello statale, la riconduzione della disciplina ad una specifica materia *ex art. 117 Cost.* sembrava indispensabile al fine di individuare un titolo di intervento statale che abilitasse lo Stato a compiere tale operazione. Insomma, anche dall'analisi della giurisprudenza costituzionale si può affermare che il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. sembrava costituire un criterio di *orientamento e guida* della dinamica della sussidiarietà di cui all'art. 118, primo comma, Cost..

Secondo questa impostazione, di conseguenza, nel nuovo titolo V, il principio di sussidiarietà non opera soltanto in riferimento all'allocazione delle funzioni amministrative: esso costituisce un *criterio generale* con il quale si *misura*

l'intervento normativo e amministrativo dello Stato e degli altri livelli di governo.

5. È allora chiaro che, anche quando opera a livello normativo, il principio di sussidiarietà debba rispondere ai canoni che ne guidano la dinamica. Di conseguenza, il limite del "titolo di intervento" non costituisce l'unico criterio che regola l'intervento statale ex art. 117 Cost.

Del resto, anche dall'analisi del dato normativo e degli sviluppi giurisprudenziali, emerge che l'individuazione di una delle materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. non costituisce *il solo* presupposto che giustifichi l'intervento statale.

Sotto il profilo del dato normativo, il differente riparto di competenze presente nel testo del nuovo art. 117 Cost. induce infatti a ritenere che il meccanismo della sussidiarietà operi *in modo differente* a seconda che l'intervento legislativo statale (e, di conseguenza, anche quello regionale) ricada in un ambito di competenza esclusiva statale (comma 2, art. 117 Cost) o concorrente (comma 3 art. 117 Cost.).

La domanda che ci si pone è la seguente: esistono meccanismi di "razionalizzazione" della sussidiarietà?

Come è ormai noto, la dottrina e la giurisprudenza hanno da tempo messo in evidenza che gli ambiti esclusivo-trasversali statali legittimano interventi destinati ad incidere anche su settori nei quali sono competenti le Regioni. L'intervento statale detta *standard* uniformi finalizzati al soddisfacimento di esigenze unitarie.

Il principio di sussidiarietà guida anche l'intervento legislativo statale nelle materie concorrenti. In questi ambiti - come specifica il testo del comma 3 dell'art. 117 Cost. - "spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato".

Le materie concorrenti sono ambiti di competenza regionale; tuttavia, se sussistono esigenze unitarie, lo Stato può intervenire nella misura strettamente necessaria a soddisfare esigenze unitarie, dettando principi fondamentali.

La giurisprudenza costituzionale sembra confermare questa ricostruzione: dalle pronunce della Corte emerge, infatti, la tendenza a valutare gli interventi statali in ambiti di competenza concorrente sulla base dei *test* di sussidiarietà. La normativa statale "di principio" deve risultare *idonea* e *proporzionata* rispetto al perseguimento di esigenze unitarie. Non è più la distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio - intesa in senso "tradizionale" - a regolare gli interventi statali e regionali nelle materie concorrenti: la legislazione statale è *di principio* nel momento in cui soddisfa esigenze unitarie a prescindere dal carattere - dettagliato o meno - della disciplina. Per quanto a livello terminologico permanga la distinzione, sembra che la Corte qualifichi come *dettagliata* (e dunque illegittima) la disciplina statale che non risulta idonea a soddisfare esigenze unitarie.

Se è dunque possibile affermare che il meccanismo della sussidiarietà incide sia negli ambiti di competenza esclusivo-trasversale statale che negli ambiti di competenza concorrente, occorre tuttavia osservare che se la Costituzione ha distinto i due "gruppi" di ambiti ci sarà pure una ragione. Può affermarsi che nelle materie di competenza esclusivo-trasversale e nelle materie concorrenti, possa ricostruirsi un differente modo di operare del principio di sussidiarietà?

Una risposta può essere la seguente.

Nelle materie "trasversali", e più in generale nelle materie di cui al comma 2 dell'art. 117 Cost., la sussistenza dell'esigenza unitaria che giustifica l'intervento statale, è già individuata dalla disposizione costituzionale. Se l'intervento è riconducibile ad uno di tali ambiti, *non è necessario dimostrare la sussistenza dell'esigenza unitaria*; ciò che è importante è che l'intervento si limiti a soddisfare tale esigenza.

Nelle materie di competenza concorrente, invece, ci si trova in presenza di ambiti che *spettano* alle Regioni. Anche in questi ambiti lo Stato possiede un titolo di intervento. Tuttavia esso può intervenire, attraverso la determinazione dei principi fondamentali, *solo se* sussiste effettivamente un'esigenza unitaria che deve essere valutata volta per volta. Dal dettato costituzionale e dall'impianto complessivo dell'art. 117 emerge dunque che nelle materie concorrenti sono competenti le Regioni *salvo che* per la determinazione delle esigenze unitarie. Di conseguenza, solo nel momento in cui il legislatore statale rilevi la sussistenza di una esigenza unitaria può intervenire in tali ambiti, ponendo in essere una disciplina rispondente alle esigenze unitarie. In ciò, del resto, consiste la differenza tra il vecchio e il nuovo modo di configurare la potestà concorrente. Mentre prima della riforma del 2001 i principi fondamentali costituivano *comunque*

un limite indispensabile alla potestà normativa regionale (nel senso che dovevano sempre sussistere in quanto *indispensabili* punti di riferimento dai quali far "conseguire" la legislazione regionale di dettaglio: dinamica che sembra ora confermata soltanto nel testo dell'art. 122, comma 1, Cost.), dopo la riforma, tali principi costituiscono un limite alla legislazione regionale solo nel momento in cui sussiste l'esigenza di una disciplina statale uniforme.

Da questa ricostruzione discende la necessità di operare una distinzione sotto il profilo dei *test* di sussidiarietà utilizzabili dalla Corte per vagliare la legittimità della legislazione statale a seconda che intervenga in ambiti *esclusivo-trasversali* o in ambiti concorrenti.

Come evidenziato, infatti, la Corte tende a vagliare l'intervento normativo statale in relazione all'*idoneità* ed alla *proporzionalità* rispetto al perseguimento di un'esigenza unitaria. Lo Stato, insomma, deve disporre una disciplina che sia idonea a garantire il perseguimento dell'esigenza unitaria e che non ecceda rispetto a quanto strettamente necessario al raggiungimento di tale esigenza.

La distinzione sopra evidenziata, circa il diverso modo di configurare la sussistenza dell'esigenza unitaria nelle materie esclusive statali e nelle materie concorrenti, tuttavia, implica che, nelle materie di competenza concorrente, risulti indispensabile individuare in concreto la sussistenza dell'esigenza unitaria che giustifichi l'intervento statale.

Come sopra anticipato, infatti, l'intervento statale *concorrente*, ricadendo in ambiti che *spettano alle Regioni*, non sempre è indispensabile: esso diventa indispensabile (*necessario*) solo nel momento in cui sussiste un'esigenza unitaria. Per questo nelle materie di competenza concorrente, la Corte ha il compito di verificare che la disciplina statale sia prima di tutto abilitata ad intervenire sulla base di un'esigenza unitaria.

6. Anche quest'ultima ricostruzione sembra trovare riscontro nella giurisprudenza costituzionale. Dalle pronunce, infatti, emerge come la Corte non si limiti a vagliare l'intervento statale (sia in ambiti di competenza esclusivo-trasversale che di competenza concorrente) soltanto secondo i canoni di idoneità, adeguatezza e proporzionalità. Se la Corte si limitasse a ciò non sarebbe possibile distinguere effettivamente le modalità di intervento statale nei due diversi tipi di ambiti. Insomma, gli interventi statali nelle materie di competenza esclusiva statale non sarebbero distinguibili dai principi fondamentali che lo Stato può determinare nelle materie di competenza concorrente.

In realtà, sebbene non emerga in modo esplicito e costante, osservando il dato giurisprudenziale, in alcune decisioni sembra possibile individuare il criterio discrezionale sopra accennato.

In particolare, in alcune decisioni relative ad ambiti di competenza esclusivo-trasversale, sembra che la Corte non abbia necessità di "ricostruire", di individuare l'esigenza unitaria. l'operazione che in questi casi la Corte compie è quella di ricondurre la disciplina ad uno dei titoli di intervento previsti al comma 2, art. 117 Cost. Una volta individuato uno di tali ambiti, la Corte non si pone il problema di verificare la sussistenza di un'esigenza unitaria: questa si dà per presupposta in quanto costituzionalmente predeterminata nel titolo di intervento trasversale. La proporzionalità e l'adeguatezza di tale normativa, è direttamente rapportata alla *tutela della concorrenza*, alla *tutela dell'ambiente*, ecc.

Diverso sembra essere l'*iter* che (nella prevalenza dei casi) la Corte segue nello scrutinio delle norme statali ricadenti in ambiti di competenza concorrente. In alcune decisioni emerge, infatti, in modo abbastanza chiaro che la Corte non si limita a ricondurre la normativa sottoposta al suo giudizio agli ambiti di legislazione concorrente per poi verificarne la proporzionalità e l'idoneità rispetto allo stesso *titolo di intervento-esigenza unitaria*.

In questi casi sembra piuttosto che la Corte compia un'*ulteriore* operazione: essa individua di volta in volta una "specificata" esigenza unitaria con la quale implicitamente *giustifica* e sulla quale *misura* l'intervento statale. In altre parole, non è sufficiente la riconducibilità dell'intervento statale ad una o più materie concorrenti per ritenere implicitamente sussistente l'esigenza unitaria. Occorre evidenziare in concreto il *motivo* che giustifica l'intervento della legislazione statale.

7. Fino alla sentenza in commento, dunque, l'individuazione di una delle materie di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. - anche attraverso il ricorso al già accennato "*criterio della prevalenza*" nel caso di *intreccio* tra materie - sembrava costituire l'indispensabile presupposto giustificativo di un intervento normativo statale che - a seconda delle esigenze unitarie - poteva anche prevedere l'attrazione in capo allo Stato di funzioni amministrative. Sotto quest'ultimo profilo, si è anzi osservato che i titoli di intervento statale di cui all'art. 117 Cost., sembravano *regolare* la dinamica introdotta

dall'art. 118, primo comma, Cost..

Come accennato, invece, con la sentenza n. 151 del 2005, questa ricostruzione sembra in parte smentita. Nella decisione, infatti, l'operazione di riconduzione della disciplina impugnata ad una *determinata materia*, di fatto, non viene effettuata: vengono elencate "possibili" materie con le quali la disciplina *potrebbe* avere attinenza.

Per giustificare la disciplina che alloca a livello statale una funzione amministrativa, la Corte individua l'esigenza unitaria: tuttavia questa esigenza non è ricondotta ad uno *specifico* ambito materiale.

Con la sentenza n. 151 del 2005, dunque, la Corte sembra chiarire che il titolo di intervento di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., opera *a prescindere* dal riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost.: nel momento in cui la disciplina statale non è riconducibile ad uno *specifico* titolo ex art. 117, l'intervento statale può risultare comunque giustificato dall'art. 118, comma 1. Insomma, secondo questa pronuncia della Corte, accanto ai titoli di intervento statali di cui ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., la Costituzione contempla un titolo di intervento *distinto* ed *autonomo* che opera indipendentemente dal riparto "materiale". Il titolo di intervento di cui all'art. 118, primo comma, non costituisce un'*integrazione* dei primi due.

Seguendo questo percorso, di conseguenza, la Corte configura un modo di intendere la relazione intercorrente tra i titoli di intervento statale ex art. 117, commi 2 e 3, ed il titolo di intervento statale ex art. 118, comma 1, in termini differenti rispetto a quelli sopra delineati: i titoli di cui all'art. 117, non costituiscono la "premesse" per il funzionamento del terzo. L'attrazione in sussidiarietà a livello statale della funzione amministrativa (e della conseguente funzione normativa: cfr. sent. 303/2003) è slegata dalla riconducibilità ad uno *specifico titolo di intervento* ex art. 117, commi 2 e 3, Cost.

Anche in alcune pronunce successive a quella in commento, risulta chiara tale impostazione. Nella sentenza n. 242 del 2005, infatti, la Corte si limita ad escludere che la disciplina impugnata ricada nell'ambito della "tutela della concorrenza". Le funzioni amministrative sono allora attratte a livello statale esclusivamente in base al comma 1 dell'art. 118 Cost. Anche in tal caso, insomma, non viene individuato un titolo di intervento ex art. 117. L'art. 118, primo comma, opera in modo indipendente rispetto a quello. Nella più recente sentenza n. 285 del 2005, invece la Corte individua le materie (prevalentemente concorrenti) e dunque *i titoli di intervento statali* ex art. 117 Cost., ai quali può essere ricondotta la disciplina impugnata. Tuttavia, l'individuazione di tali titoli non impedisce alla Corte di affermare, questa volta in maniera del tutto esplicita, che l'art. 118, primo comma, Cost. costituisce un autonomo e differente titolo di intervento statale. La Corte, infatti, in questa decisione, elenca «i differenziati titoli» attraverso cui lo Stato può intervenire «(...) come soggetto legittimato a determinare principi fondamentali (...); (...) come soggetto titolare di poteri legislativi esclusivi (...); (...) come soggetto chiamato a disciplinare legislativamente l'ambito nel quale opera la "chiamata in sussidiarietà", ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.». Risulta ormai chiaro che nella lettura del nuovo titolo V operata dalla Corte, l'art. 118, primo comma, costituisce "la terza via" dell'intervento legislativo statale.

8. Il secondo ordine di questioni poste dalla decisione in commento riguarda la previsione di un potere regolamentare in capo allo Stato esercitabile in seguito all'"attrazione" di funzioni amministrative. Nella giurisprudenza della Corte, la riconducibilità di una disciplina ad un titolo di intervento ex art. 117 Cost. risultava indispensabile anche al fine di vagliare la legittimità dell'uso - da parte dello Stato - della potestà regolamentare. Già nella sent. 303/2003, infatti, come è noto, la Corte aveva escluso che la potestà regolamentare potesse essere esercitata dallo Stato al di fuori degli ambiti di competenza esclusiva (salvo delega alle Regioni): e ciò anche nel momento in cui l'intervento statale operasse secondo il principio di sussidiarietà. La Corte, in quell'occasione, muoveva - oltre che dal rispetto di quanto previsto al comma 6 dell'art. 117) - dalla considerazione che la normazione secondaria non avrebbe potuto in nessun modo condizionare la potestà legislativa regionale. Al contrario, nella sentenza n. 151 del 2005, la Corte "giustifica" la previsione di una potestà regolamentare ministeriale proprio «alla stregua del principio di sussidiarietà sancito dall'art. 118, primo comma, della Costituzione». Si può ipotizzare che in questo caso la Corte abbia preso in considerazione il fatto che la disciplina impugnata - secondo quanto affermato nella stessa sentenza - ricadesse *anche* in una materia esclusiva statale. L'individuazione della materia alla quale riportare, in via generale, l'intera disciplina oggetto del giudizio, avrebbe meglio chiarito anche tale nodo.

Si deve comunque segnalare che, anche in decisioni più recenti, la Corte non censura l'"attrazione" della potestà regolamentare come conseguenza dell'"attrazione" di funzioni amministrative. A differenza della sentenza in esame, tuttavia, in tali decisioni essa tende a legittimare l'attrazione della funzione regolamentare solo in presenza di meccanismi collaborativi con le Regioni.

9. In riferimento all'ultimo gruppo di problematiche individuato inizialmente, quello dei *test* di sussidiarietà, la decisione qui annotata si limita semplicemente ad accennare che la disciplina statale risulta essere *ragionevole e proporzionata* in relazione al fine perseguito. La Corte non si preoccupa in alcun modo di esplicitare (o addirittura di effettuare?) il *test* di necessità e gli altri *test* che nella giurisprudenza precedente e nelle decisioni successive afferma di ritenere indispensabili per valutare la legittimità costituzionale dell'intervento statale.

Ancora in relazione ai *test*, dalla lettura della sentenza emerge la totale assenza di uno scrutinio sui meccanismi di intesa collegati all'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa.

Sul punto occorre brevemente soffermarsi.

Il *test* sulla leale collaborazione costituiva, sino alla sentenza in commento, l'ulteriore scrutinio richiesto dall'attrazione in sussidiarietà di funzioni amministrative in capo allo Stato. Scrutinio che si aggiungeva ai *test* di proporzionalità, adeguatezza e necessità effettuati in relazione agli interventi statali esclusivamente normativi.

Di conseguenza, sulla base della ricostruzione teorica e giurisprudenziale proposta, la "gamma" dei *test* si articolava nel modo seguente: l'intervento statale di tipo normativo richiedeva nelle materie di competenza esclusivo-trasversale i *test* di proporzionalità e adeguatezza; nelle materie di competenza concorrente, l'ulteriore *test* di necessità. L'intervento statale di allocazione delle funzioni amministrative richiedeva - oltre ai suddetti *test* - anche il *test* sulla leale collaborazione.

Si deve aggiungere che anche in riferimento al principio di leale collaborazione, la giurisprudenza costituzionale sembrava sottolineare l'esistenza di una stretta relazione tra l'individuazione dell'ambito materiale (e dunque del "tipo" di titolo di intervento statale) e i differenti meccanismi di funzionamento della leale collaborazione.

Già nella sentenza n. 303 del 2003, la Corte aveva ricondotto la necessità di prevedere l'intesa tra lo Stato e le Regioni nell'allocazione delle funzioni amministrative a livello statale, alla constatazione che la disciplina statale ricade in ambiti in cui sono competenti le Regioni in base all'art. 117 comma 3, Cost.: ossia in ambiti in cui il titolo di intervento statale da solo non è sufficiente a giustificare l'attrazione di funzioni amministrative.

La relazione tra il "tipo" di titolo di intervento statale e il *test* utilizzato per verificare il rispetto del principio di leale collaborazione, aveva poi trovato conferma in altre pronunce in cui la Corte modulava lo scrutinio a seconda che le discipline oggetto di impugnativa ricadessero (almeno prevalentemente) in materie concorrenti o esclusivo-trasversali.

Anche in ordine al principio di leale collaborazione, insomma, l'individuazione della "materia" sembrava risultare rilevante nella scelta dei criteri di giudizio.

Nella sentenza in esame, invece, questa operazione non viene effettuata. Non solo: il *test* sulla leale collaborazione è addirittura assente. Tutto ciò induce a ritenere che la sussistenza di un'esigenza unitaria (ancorché non riconducibile ad una materia in particolare) ed uno scrutinio di ragionevolezza siano di per sé elementi sufficienti ad abilitare lo Stato ad intervenire in ambiti regionali, anche per attrarre a sé funzioni amministrative.

Questa, tuttavia, era la conclusione alla quale era già pervenuta la giurisprudenza anteriore all'entrata in vigore del nuovo titolo V in relazione agli interventi statali giustificati in nome dell'interesse nazionale.

Solo nel primo periodo di attuazione del regionalismo italiano, infatti, l'interesse nazionale veniva inteso come una modalità di intervento statale individuabile dal Parlamento «con esclusione della possibilità di qualsiasi controllo della Corte costituzionale», o, comunque, come strumento idoneo a ritagliare preventivamente competenze statali e ad allocare in capo allo Stato funzioni amministrative sulla base della dimensione territoriale degli interessi. Negli sviluppi successivi, invece, come è noto, la Corte aveva incominciato a tracciare un *identikit* di tale interesse in modo tale che esso potesse costituire una modalità di intervento statale in ambiti regionali sindacabile dalla Corte attraverso una serie di «*test* di giudizio» predefiniti.

E così già nel 1988 a commento di una decisione della Corte si evidenziava che l'interesse nazionale «destrutturato, allo stato puro, non concettualizzabile e non riconducibile a una specifica funzione istituzionalmente propria dello Stato» potesse costituire «fondamento dell'intervento statale» in grado di precludere «alla Regione qualsiasi ulteriore svolgimento normativo». A patto che (giudicato attraverso uno scrutinio stretto) risultasse frutto «di una scelta legislativa

non irragionevole e (fosse) perseguito con mezzi normativi non incongrui».

Nella vigenza del "vecchio" titolo V della Costituzione, tale tipo di intervento statale poteva ritenersi ammissibile perché il criterio della residualità non esigevo uno specifico titolo di intervento statale. Il presupposto dell'esigenza unitaria era sufficiente a costituire un "titolo di intervento" statale che doveva comunque rispondere ai canoni della ragionevolezza. Mentre l'intervento normativo regionale trovava giustificazione solo se ricadeva nelle materie elencate nell'art. 117 della Costituzione (o negli statuti speciali).

Ora che il "legislatore generale" è la Regione, può riproporsi una soluzione simile a quella?

Da quanto emerge dalla sentenza n. 151 del 2005, la risposta sembra essere positiva: la Corte fonda l'intervento statale semplicemente sull'esigenza unitaria (riconducibile ipoteticamente a varie materie, ma non ad una in particolare) e non pretende meccanismi di leale collaborazione.

Occorre tuttavia sottolineare che le decisioni successive alla sentenza n. 151 del 2005, pur individuando - come già accennato - un titolo di intervento statale che prescinde dal riparto di cui all'art. 117, se non altro tendono a ridefinire in modo più appropriato le modalità di intervento statale di allocazione delle funzioni amministrative sotto il profilo della leale collaborazione. Così, le sentenze nn 242 e 285 del 2005 scrutinano la disciplina statale anche sotto il profilo degli strumenti concertativi.

Se, dunque, da un lato si va sempre più consolidando la linea giurisprudenziale che fonda nel primo comma dell'art. 118 un autonomo titolo di intervento statale che apre il varco ad interventi giustificabili sulla base di esigenze unitarie, dall'altro lato il "ritorno" allo scrutinio sulla leale collaborazione ed il *metodico* ricorso agli altri *test* di sussidiarietà, tendono se non altro a rendere "meno simile" tale titolo di intervento al "vecchio" interesse nazionale.

\* Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale nella Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Sassari

Secondo questo criterio - come è stato posto in evidenza da alcuni commentatori (F. Benelli, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in questa *Rivista*, 2004, 182) - la disciplina è riconducibile ad un ambito di competenza esclusiva statale, concorrente o residuale-regionale a seconda che la legge impugnata persegua «almeno in via primaria» obiettivi riconducibili rispettivamente a competenze esclusive statali o concorrenti e residuali regionali. Si confronti, ad esempio, la sentenza n. 222 del 2003, punto 2 del *considerato in diritto*. In questo caso, la legge regionale («norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici»), perseguendo obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, a parere della Corte, è primariamente riconducibile alla materia "tutela della salute", anche se si intreccia con la materia trasversale "tutela dell'ambiente".

Sulla connessione tra l'art. 117 e l'art. 118 Cost., si veda L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, in questa *Rivista*, 2004, 600. In particolare l'A. specifica che l'art. 117 Cost. «enuncia materie in cui vi può essere uno spostamento al centro delle rispettive funzioni, legislative e amministrative (...)», mentre l'art. 118 Cost. «determina le condizioni, sostanziali e procedurali, a cui ciò può avvenire».

Sul punto cfr. P. Pinna, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, 2003, 78 ss.

Cfr. sentenza n. 303 del 2003, punto 2.2, del *considerato in diritto*: «(...) nelle materie di competenza statale esclusiva o concorrente, in virtù dell'art. 118, primo comma, la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative (...)». In tale decisione la Corte ricollega la disciplina impugnata ad ambiti di competenza *concorrente* (punto 4.1 del *considerato in diritto*). Solo dopo aver individuato il titolo di intervento statale la Corte valuta la legittimità della disposizione che, in applicazione del principio di sussidiarietà, attrae a livello centrale la funzione amministrativa. Anche nella sentenza n. 6 del 2004 (punto 7 del *considerato in diritto*) la Corte - dopo aver ricondotto la disciplina impugnata alla materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" (punto 6 del *considerato in diritto*) - al fine di giustificare l'attrazione della funzione a livello statale, fa innanzitutto riferimento all'art. 117 Cost.: «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzitutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni». In questo caso l'ingresso della legge statale negli ambiti "residuali" di competenza regionale (comma 4 dell'art. 117 Cost.) può essere giustificato dalla "trasversalità" delle materie di cui ai commi 2 e 3

dell'art. 117.

Nella già citata sentenza n. 6 del 2004, ad esempio, si precisa che «la disciplina oggetto degli atti impugnati insiste indubbiamente nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni» (punto 6 del *considerato in diritto*). La stessa Corte tuttavia aggiunge che «è incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali (...) ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni». L'individuazione della materia, insomma, giustifica l'intervento statale ma non il grado di pervasività della disciplina (che arriva ad attrarre allo Stato una funzione amministrativa). Per questo è necessario ricollegare il titolo di intervento di cui all'art. 117 Cost. al meccanismo della sussidiarietà di cui all'art. 118 Cost. In questo senso potrebbe essere letto il passaggio della decisione nel quale la Corte precisa che «occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. È infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. (...)».

È il soddisfacimento di istanze unitarie a caratterizzare il meccanismo della sussidiarietà. Per questo si può affermare che il principio di sussidiarietà non operi solo in relazione all'allocazione delle funzioni amministrative. Sul punto S. Parisi, *Sui poteri sostitutivi dopo la sentenza n. 303 del 2003*, in *forum di Quad. cost.*, in rete ed ancora O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista*, 2004, 949. Secondo l'A. in vista dell'esigenza unitaria «si può (...) ordinare la gamma degli interventi statali secondo un criterio di invasività crescente, dal meno incisivo al più pervasivo».

Si vedano ad esempio le sentenze nn. 407 del 2002, 88 del 2003, 222 del 2003, 300 del 2003, 307 del 2003, 312 del 2003, 14 del 2004, 259 del 2004, 272 del 2004, 336 del 2005.

Si vedano ad esempio le sentenze nn. 4 del 2004, 36 del 2004, 64 del 2005 nelle quali la Corte non valuta tanto il "grado" di "dettagliatezza" delle normative statali di principio, quanto la loro idoneità e proporzionalità a garantire esigenze unitarie. Da ultimo, ed ancor più chiaramente, si vedano le sentenze nn. 270 e 336 del 2005. Nella prima sentenza citata (n. 270 del 2005) la Corte definisce alcune disposizioni di legge statale in materia concorrente «ingiustificatamente dettagliate e quindi invasive» anche «dell'ambito lasciato all'eventuale esercizio della potestà legislativa regionale» (punto 14 del *considerato in diritto*). Nella seconda sentenza citata (n. 336 del 2005), la Corte specifica che «l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali (...) non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa». Nel caso specifico, dunque, la Corte afferma che «nell'individuare i principi fondamentali relativi al settore delle infrastrutture di comunicazione elettronica, non si può prescindere dalla considerazione che ciascun impianto di telecomunicazione costituisce parte integrante di una complessa ed unitaria rete nazionale (...). In tale settore - prosegue la Corte - i procedimenti autorizzatori devono essere necessariamente disciplinati con carattere di unitarietà e uniformità per tutto il territorio nazionale. (...) Alla luce di tali esigenze e finalità (...) devono essere valutate ampiezza ed operatività dei principi fondamentali riservati alla legislazione dello Stato» (punto 6.1 del *considerato in diritto*).

Numerosi sono gli esempi di disposizioni statali riferibili ad ambiti di competenza concorrente che, pur presentando un carattere dettagliato, sono state giudicate dalla Corte idonee e proporzionate rispetto al fine.

Si veda sul punto, ad esempio, la sentenza n. 345 del 2004 (punto 6.2, del *considerato in diritto*) in tema di tutela della concorrenza.

Ad es. nella sentenza n. 14 del 2004, la Corte precisa (punto 4.1 del *considerato in diritto*) che «Ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), non potrà essere negata». Ancora, nella sentenza n. 272 del 2004, la Corte (punto 3 del *considerato in diritto*) rapporta in modo diretto la legislazione statale all'esigenza (unitaria) della "tutela della concorrenza": «Il criterio della proporzionalità e dell'adeguatezza appare (...) essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali». In questa decisione, infatti, la norma impugnata è dichiarata incostituzionale in quanto l'intervento legislativo statale «pone in essere una illegittima compressione dell'autonomia regionale, poiché risulta ingiustificato e non proporzionato rispetto all'obiettivo della *tutela della concorrenza*» (corsivi miei). Anche nella sentenza n. 345 del 2004 (punto 6.2 del *considerato in diritto*)



una volta ricondotta la disciplina statale all'ambito esclusivo-trasversale («le procedure di evidenza pubblica (...) hanno assunto un rilievo fondamentale per la tutela della concorrenza») la Corte non fa altro che vagliare la proporzionalità e l'adequatezza della disciplina statale «all'obiettivo della tutela della concorrenza».

In alcuni casi (nei quali peraltro il meccanismo della sussidiarietà rimane circoscritto alle sole funzioni normative senza che vi sia attrazione allo Stato di funzioni amministrative), infatti, la Corte evidenzia una specifica esigenza unitaria, una finalità (che non coincide con il *nomen* del titolo di intervento "concorrente") che la legge statale intende perseguire. Così, ad esempio, nella sentenza n. 4 del 2004 (punto 1, del *considerato in diritto*) nella materia concorrente "coordinamento della finanza pubblica" la *specificata* esigenza unitaria al cui soddisfacimento è preposta la disciplina statale, è individuata dalla Corte nel «fine (...) di valutare la compatibilità, con i vincoli di bilancio risultanti dagli strumenti di programmazione annuale e pluriennale, della spesa in materia di contrattazione integrativa». Nello stesso ambito materiale, la sentenza n. 64 del 2005 (punto 3.1 del *considerato in diritto*) precisa che il principio statale tende a soddisfare l'esigenza «di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno». Nella materia concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", la sentenza n. 7 del 2004 (punto 3 del *considerato in diritto*), al fine di valutare la normazione statale, individua specificamente l'esigenza unitaria nella finalità «di garantire la più idonea connessione alla rete di trasmissione nazionale nonché la sicurezza e la connessione operativa tra le reti». Nell'ambito della "materia" concorrente "ordinamento sportivo" la sentenza n. 424 del 2004 (punto 8.4 del *considerato in diritto*), individua come esigenza unitaria la garanzia - perseguita dalla legge statale impugnata - del godimento degli impianti sportivi a tutti i cittadini: garanzia che prescinde dalla dimensione locale (comunale) degli impianti stessi. Nell'ambito della "materia" concorrente "tutela e sicurezza del lavoro", la sentenza n. 50 del 2005 (punto 12 del *considerato in diritto*) individua l'esigenza unitaria nella necessità di creare una dimensione "almeno" nazionale del mercato del lavoro. La legge statale, rispondente a tal fine, fissa principi fondamentali che non ledono la competenza regionale.

Nella sentenza n. 6 del 2004, ad esempio, si precisa che «la disciplina oggetto degli atti impugnati insiste indubbiamente nell'ambito della materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost. tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni» (punto 6 del *considerato in diritto*). La stessa Corte tuttavia aggiunge che «è incontestabile che la disciplina impugnata non contiene principi fondamentali (...) ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni». L'individuazione della materia, insomma, giustifica l'intervento statale ma non il grado di pervasività della disciplina (che arriva ad attrarre in capo allo Stato una funzione amministrativa). Del resto nella stessa pronuncia la Corte precisa che «occorre considerare che il problema della competenza legislativa dello Stato non può essere risolto esclusivamente alla luce dell'art. 117 Cost. E' infatti indispensabile una ricostruzione che tenga conto dell'esercizio del potere legislativo di allocazione delle funzioni amministrative secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 Cost. (...)». Il ricorso al comma 1 dell'art. 118 Cost. è dunque indispensabile per giustificare la pervasività dell'intervento statale che arriva ad allocare la funzione amministrativa. Tuttavia tale disposizione, da sola, non giustificerebbe tale intervento. Ciò sembra dimostrato dal fatto che la Corte sottolinea (ricorrendo all'art. 117) la materia alla quale la disciplina impugnata deve essere ricondotta. È allora logica conseguenza affermare che, nella pronuncia in esame, nel momento in cui riconduce la disciplina impugnata ad una delle materie di cui al comma 3 dell'art. 117 Cost., la Corte individua un titolo di intervento statale dal quale non si può comunque prescindere. Senza l'individuazione di uno dei titoli di cui all'art. 117, insomma, l'art. 118, comma 1, non legittimerebbe di per sé l'intervento statale.

Secondo la Consulta il fine perseguito ("favorire la diffusione della tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva") non è riconducibile ad un ambito particolare ma «ad una pluralità di materie e di interessi (...) appartenenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato (...)».

Secondo la Corte la normativa impugnata risponde, in base ai *test* di ragionevolezza e proporzionalità, al perseguimento dell'esigenza unitaria di «diffusione della tecnica digitale terrestre (...) quale strumento di attuazione del principio del pluralismo informativo esterno».

Si veda la sentenza n. 285 del 2005, ai punti 9 e 10 del *considerato in diritto*.

In relazione alle competenze concorrenti, in dottrina si veda L. Violini, *op. cit.*, 598: «la necessità di preservare esigenze d'indole unitaria è (...) presente in potenza nelle materie di competenza concorrente. Sicché, quando lo Stato, *con il consenso delle Regioni*, attiva il meccanismo basato sulla sussidiarietà, tale potenzialità si espande e legittima l'azione

unificante dell'apparato statale» (corsivi miei).

Sulle differenti modalità con cui viene calibrato il principio di leale collaborazione e, in particolare, sulla distinzione tra intesa "forte" e "intesa" debole, cfr. M. Cecchetti, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della "codecisione paritaria" evitandone gli effetti perversi*, in questa *Rivista*, 2004, p. 1047 ss.

Nella sentenza n. 303 del 2003 (punto 4.1, del *considerato in diritto*) la Corte riconduce la disciplina statale oggetto d'impugnazione, alle materie "governo del territorio", "porti e aeroporti", "grandi reti di trasporto", "distribuzione nazionale dell'energia". Proprio in relazione a tali "materie" la Corte afferma che «Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca invece applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate (...)». Nella sentenza n. 6 del 2004 (punto 6 del *considerato in diritto*), la Corte specifica che la disciplina impugnata ricade in una materia - "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" - «espressamente contemplata dall'art. 117, terzo comma, Cost., tra le materie affidate alla potestà legislativa concorrente delle Regioni».

Si vedano ad esempio le sentenze nn. 376 del 2003; 16 del 2004; 172 del 2004; 255 del 2004; 233 del 2004 nelle quali lo scrutinio sulla previsione dei meccanismi di leale collaborazione sembra particolarmente stringente.

Si vedano ad esempio le sentenze nn. 363 del 2003; 12 del 2004; 14 del 2004 nelle quali lo scrutinio sulla previsione di meccanismi di leale collaborazione sembra meno stringente rispetto a quello effettuato sulla disciplina statale ricondotta ad ambiti "concorrenti". In particolare nella sentenza n. 62 del 2005, la disciplina ricadente nella materia trasversale "tutela dell'ambiente" - secondo il criterio della prevalenza - prevede l'attrazione in sussidiarietà al livello statale di funzioni amministrative. Secondo la Corte «l'attribuzione delle funzioni amministrative il cui esercizio sia necessario per realizzare interventi di rilievo nazionale può essere disposta, in questo ambito, dalla legge statale *nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva* di cui all'art. 117, secondo comma, lettera s, della Costituzione, e in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (punto 15, del *considerato in diritto*; corsivi miei). Il riferimento alla *competenza legislativa esclusiva* statale non sembra irrilevante rispetto allo scrutinio riguardante la previsione di forme di intesa con le Regioni (poiché la disciplina statale si intreccia anche con la competenza concorrente "governo del territorio" e con altre competenze regionali: punto 16 del *considerato in diritto*). Ed infatti la Corte ritiene che la disciplina possa prospettare non solo idonee forme di partecipazione ai procedimenti delle Regioni, ma anche forme di *superamento dell'intesa* da parte di organi statali seppur «con adeguate garanzie procedurali» (punti 16 e 17, del *considerato in diritto*). Nella sentenza n. 31 del 2005 l'intervento statale (che prevede un fondo per il finanziamento dei progetti di innovazione tecnologica nelle pubbliche amministrazioni e nel Paese - punto 2.1 del *considerato in diritto*) è ricondotto dalla Corte alla materia esclusivo-trasversale "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale". In relazione ad un aspetto della disciplina che riguarda anche le Regioni e gli Enti territoriali, la Corte ritiene più opportuno il ricorso all'intesa piuttosto che al mero parere della Conferenza unificata «Per quanto l'oggetto delle norme (...) sia riconducibile (...) alla materia del "coordinamento informativo statistico e informatico" di spettanza esclusiva del legislatore statale». E ciò in quanto tale oggetto «presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto delle funzioni nella materia dell'organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti locali» (punto 2.6 del *considerato in diritto*). Anche in questo caso la Corte valuta le modalità di realizzazione del principio di leale collaborazione secondo il "tipo" di titolo di intervento statale.

Così S. Bartole, *Un test giudiziale per l'accertamento dell'interesse nazionale?*, in questa *Rivista*, 1984, 553.

*Ibidem*, 558.

Così C. Mezzanotte, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur cost.*, 1988, 633.

Corte costituzionale, sentenza n. 177 del 1988, punto 2.4.1 del *considerato in diritto*.

Sul punto cfr. G. Scaccia, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). Anche secondo tale A., nella sentenza n. 151 del 2005, la Corte finisce per «accreditare l'idea che la sussidiarietà costituisca poco più che una *variatio* linguistica del vecchio limite dell'interesse nazionale».