

**Principio unitario e interesse nazionale
nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione**

di Felice Giuffrè(*)
(31/05/2006)

§1. *Premessa*. La tutela del principio unitario nella formula dell'originario regionalismo: lo scarto tra previsioni costituzionali e prassi dei rapporti Stato-regioni; §2. L'interesse nazionale nella nuova visione paritaria dei differenti livelli istituzionali della Repubblica; §3. Gli interessi unitari nel meccanismo di ripartizione delle competenze legislative; §4. La definizione del potere sostitutivo statale "straordinario"; §5. Il nuovo procedimento del controllo delle leggi regionali per contrasto con l'interesse nazionale.

§1. Uno dei principali temi della riforma costituzionale varata dal Senato, in seconda lettura, il 16 novembre 2005 e pubblicata nella G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, riguarda la reintroduzione della clausola dell'*interesse nazionale*, presente negli art. 117 e 127 dell'originario Testo del 1948 e successivamente soppressa in forza delle novelle apportate con la legge cost. n. 3 del 2001.

Sul punto, preliminarmente, occorre rammentare come la revisione del 2001, pur avendo espunto il riferimento lessicale all'*interesse nazionale*, non aveva certo posto in discussione la vigenza del principio unitario, espresso nell'art. 5 Cost. in parallelo all'affermazione del principio di autonomia e decentramento[1]; piuttosto, la riforma aveva determinato la soppressione dell'istituto del controllo di merito delle leggi regionali da parte del Parlamento, che, in ogni caso, non aveva mai trovato applicazione nei primi cinquanta anni di vita della Repubblica.

Ad ogni modo, nel quadro dell'originario assetto regionalista, ben altri erano gli strumenti che consentivano la tutela degli interessi unitari di fronte alle competenze legislative ed amministrative regionali. Si trattava di meccanismi non disciplinati dalla Costituzione, ma previsti dalla legislazione ordinaria attuativa del titolo V Cost.[2] e progressivamente affinati anche attraverso l'attività razionalizzatrice della Corte costituzionale[3].

In questo senso, vale ricordare, innanzi tutto, la tecnica del *ritaglio delle materie*, in forza della quale il legislatore nazionale poteva riappropriarsi di settori di competenze formalmente rimesse alla potestà legislativa esclusiva o concorrente delle regioni, sulla base della considerazione del livello dell'interesse sostanziale coinvolto. In base a tale indirizzo, che presupponeva il riferimento al principio unitario, trovava giustificazione la riserva statale in ordine a tutte quelle funzioni che erano considerate eccedenti rispetto agli interessi delle Regioni[4]. La giurisprudenza costituzionale, del resto, giustificava la citata riserva sulla base delle considerazioni per cui lo Stato non può essere limitato nell'esercizio delle competenze legislative ed amministrative, pur in presenza di una espressa attribuzione di competenza in favore delle regioni, allorché "in qualche modo possa avervi interesse, sia pure soltanto indirettamente"[5]. In questo senso - secondo il Giudice delle leggi - una interpretazione meramente negativa del limite dell'interesse nazionale - vale a dire, limitato a parametro del controllo di merito ex art. 127 Cost. - avrebbe potuto determinare "una paralisi in settori di importanza nazionale preminente, inibendo tanto alle regioni quanto allo Stato di legiferare e di amministrare"[6].

L'evoluzione del sistema dei rapporti tra lo Stato e le regioni, nella prospettiva della garanzia degli interessi unitari, è stata, inoltre, segnata dalla potestà di *indirizzo e coordinamento*, anch'essa costituzionalmente innominata, ma introdotta, per la prima volta, dall'art. 17 della legge n. 281 del 1970, in riferimento alle funzioni amministrative che sarebbero state trasferite alle Regioni con i successivi decreti delegati del 1972. Anche in questo caso, fu la Corte costituzionale a definire i contorni dell'istituto, precisandone il suo carattere funzionale rispetto alla tutela dei valori ritenuti compresi nella nozione di *interesse nazionale*. In tale prospettiva, la *funzione di indirizzo e coordinamento* valeva a fissare "i criteri minimali di uniformità, i requisiti o contenuti minimi, che, pur se dotati di ridotto grado di generalità o pur se addirittura di carattere specifico, [erano] diretti a costituire il nucleo normativo unitario intorno al quale le regioni (o le province autonome) [avrebbero potuto] aggregare una disciplina integrativa o di ulteriore sviluppo"[7].

In ultimo, tra gli istituti che hanno più fortemente condizionato la concreta fisionomia del regionalismo italiano e la concreta attuazione dell'interesse nazionale va ascritto anche quello del potere sostitutivo statale. Sebbene la prima

disciplina organica relativa all'intervento sostitutivo sia molto recente - essendo stata prevista, a livello di legislazione ordinaria, nell'art. 5 del d.lgs. n. 112 del 1998^[8], nonché, sul piano costituzionale, con la revisione dell'art. 120 Cost. - anche in questo caso lo statuto della sostituzione statale si era già consolidato sulla base della combinazione della copiosa legislazione degli anni Ottanta^[9] con la giurisprudenza della Corte costituzionale. L'istituto della sostituzione assunse, così, una portata di carattere generale nell'ambito dei rapporti Stato-Regioni proprio nel momento in cui, sotto il profilo materiale, fu ricollegato alla tutela delle molteplici esigenze sottese al concetto di *interesse nazionale* e fu, quindi, preordinato ad una funzione di chiusura del sistema di decentramento politico regionale, nel quadro del principio di unità dell'ordinamento costituzionale^[10]. In questo senso - come è stato puntualmente osservato - in forza dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale della funzione surrogatoria, lo Stato era posto in condizione di intervenire, sia in via legislativa che amministrativa, su qualunque ambito materiale, purché fosse evocata una esigenza unitaria da salvaguardare^[11].

Sulla base di quanto sin qui rammentato si può osservare come la formula del regionalismo italiano - pensata secondo uno schema di rigida separazione di competenze, garantite da meccanismi di reciproci controlli - si sia presto evoluta in un sistema di ripartizione delle medesime di tipo integrato e, soprattutto, mobile, nel cui ambito il legislatore nazionale ha potuto alterare "di continuo - per lo più a svantaggio delle autonomie regionali - la linea divisoria già stabilita fra gli interessi centrali e quelli locali"^[12]. Si tratta, certo, di una linea evolutiva che rispecchia le dinamiche che hanno già caratterizzato tutte le forme di distribuzione territoriale del potere politico, anche quelle a maggiore vocazione competitiva, nel momento in cui si è verificato il passaggio dallo stato liberale a quello sociale o, comunque, si sono accresciute le esigenze di governo pubblico dell'economia^[13].

Nel caso italiano, tuttavia, l'evoluzione istituzionale è sfociata troppo spesso nell'appiattimento dell'interesse nazionale con l'interesse del livello di governo statale, in una prospettiva squisitamente gerarchica, anziché collaborativa. Si è smarrito, così, il significato più pregnante del limite di cui si discute che, invece, richiede la garanzia del comune sistema di valori cui devono ispirarsi tutte le articolazioni della comunità nazionale^[14].

§2. La proposta di revisione costituzionale che sarà sottoposta a *referendum* nei prossimi mesi sembra diretta ad inserire la tutela del principio unitario e, specificamente, dell'interesse nazionale della Repubblica, quale *pendant* dell'istanza autonomista (art. 5 Cost.), in un logica tendenzialmente collaborativa, piuttosto che gerarchica. Si tratta di un obiettivo perseguito a diversi livelli e con molteplici strumenti, sicché la eventuale reintroduzione del controllo di merito delle leggi regionali in forza dell'art. 45 della delibera legislativa di revisione, modificativo dell'attuale art. 127 Cost., appare solo l'ultimo anello di una catena ben più articolata.

Se è così, per delineare i contorni dell'interesse unitario nella prospettiva della eventuale revisione costituzionale, sembra opportuno muovere dalla formulazione dell'attuale art. 114 Cost., che già in seguito alla legge cost. n. 3 del 2001 aveva profondamente mutato l'originaria considerazione dei rapporti tra i diversi livelli di governo, secondo uno modello che riceve ulteriore precisazione in forza dell'ultimo disegno di riforma.

Come è noto, la disposizione di apertura del titolo V Cost. prevedeva originariamente la ripartizione della Repubblica in Regioni, Province e Comuni, con ciò lasciando trasparire una concezione in base alla quale l'ordinamento repubblicano doveva intendersi coincidente con lo Stato, che, infatti, non era menzionato tra gli enti costituenti le articolazioni territoriali della superiore istituzione sovrana^[15]. Tale circostanza era, dunque, emblematica di una visione riduttiva del principio dell'autonomia e del decentramento, che l'art. 5 Cost. pone, invece, in parallelo all'affermazione dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica^[16]. Al contrario, già nell'attuazione dell'originario disegno regionalista si sarebbe dovuto considerare che "l'autonomia diventa espressione di un modo di essere della Repubblica, quasi la faccia interna della sovranità dello Stato"^[17] e, sulla base di tale ispirazione, quindi, avrebbero dovuto trovare adeguato svolgimento legislativo anche le disposizioni del previgente Titolo V.

Nondimeno, come già rammentato, a prescindere dalle passate vicende del sistema regionale, la novella introdotta dalla legge cost. 3 del 2001 aveva determinato un opportuno riequilibrio nella dialettica tra unità ed autonomia, proprio a partire dalla nuova formulazione dell'art. 114 Cost. La citata proposizione chiarisce, infatti, la portata della relazione tra i due principi espressi dall'art. 5 Cost. Così, nel momento in cui la Carta fondamentale dispone che "la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato", si rivela la sostanza complessa dello Stato-ordinamento, che, *uno ed indivisibile*, articola pluralisticamente le espressioni della sovranità popolare e del principio democratico^[18] tra tutti i soggetti della comunità nazionale.

Nel senso appena riferito, dunque, occorre distinguere l'ordinamento della Repubblica dall'ordinamento dello Stato. In

questa guisa, il secondo è solo una componente del primo, insieme a quello dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, nonché delle altre soggettività "che costituiscono in un determinato momento storico la comunità nazionale e che sono nel loro insieme i soggetti dell'ordinamento complessivo ivi compreso anche lo Stato-persona"[19]. Il nuovo riferimento alla Repubblica sembra, quindi, potersi ricostruire nei termini di una "istituzione complessa"[20], articolata secondo un modello pluralista che implica, proprio in vista della piena garanzia dei valori unitari, una formula di ripartizione delle competenze flessibile e partecipativa.

Nella direzione indicata, l'art. 36 del disegno di riforma (AC 4862-B, AS 2544-D) integra la formulazione normativa dell'art. 114 Cost., prevedendo che gli enti territoriali menzionati "esercitano le loro funzioni secondo i principi di collaborazione e sussidiarietà". Se è così, anche in forza dei richiamati principi di organizzazione gli strumenti di tutela degli interessi unitari non potranno essere più fondati sulla superiorità gerarchica dello Stato, ma esclusivamente sulla leale cooperazione[21] tra i diversi soggetti istituzionali dell'ordinamento pluralista[22]. Da tale premessa consegue l'impossibilità di prevedere in capo allo Stato una funzione di riserva, originaria ed indefinita, in ordine alla tutela di "interessi nazionali", come se l'istituzione statutale potesse ancora identificarsi *tout court* con l'ordinamento ed i minori enti territoriali fossero da intendere come semplici articolazioni organiche della persona statale, portatrice esclusiva ed interprete autentica degli interessi unitari della Repubblica. Tale conclusione deve, dunque, trovare compiuto riscontro nei diversi meccanismi che anche nel nuovo disegno costituzionale valgono a tutelare il principio unitario.

§3. Se è vero che gli interessi unitari dell'ordinamento sono tutelati - come avveniva anche nell'originaria formulazione del Testo costituzionale - non solo dalle norme che si riferiscono espressamente alla clausola dell'interesse nazionale, ma anche (e soprattutto) dalla concreta fisionomia dell'assetto delle competenze degli enti territoriali che compongono la Repubblica, sembra necessario muovere dal profilo appena considerato allo scopo di precisare la consistenza materiale del principio in discussione.

Al riguardo mette conto sottolineare come nelle norme costituzionali che si occupano della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni si esprima tutta la tensione tra la rinnovata vocazione autonomista e policentrica dell'ordinamento e la persistente vigenza del principio unitario o, se si vuole, dell'interesse nazionale[23].

La prima istanza trova espressione, innanzi tutto, nell'art. 117 Cost., come modificato dall'art. 39 della delibera legislativa di riforma, laddove si conferma l'apparente rimozione di ogni differenza qualitativa tra legge statale e legge regionale, già determinata dalla legge cost. 3/2001. Come è noto, infatti, nel primo comma della disposizione innanzi richiamata si provvede all'attribuzione della potestà legislativa allo Stato ed alle Regioni, assoggettando l'esercizio delle relative funzioni al rispetto della Costituzione, "nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario".

La garanzia del principio autonomista è, inoltre, sottesa alla persistente utilizzazione, secondo il dettato del II e III co. dell'art. 117 Cost., di un criterio di ripartizione della funzione legislativa tra Stato e Regioni fondato sulla enumerazione dei rispettivi ambiti competenziali, con il mantenimento della clausola residuale in favore della competenza regionale per tutto ciò che non è suscettibile di rientrare nei titoli espressamente nominati (art. 117, IV co., lett. e, come riformulato dall'art. 39 della delibera legislativa di riforma) e, ancora, con l'espressa attribuzione alla regione della potestà esclusiva in materia di *assistenza ed organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, programmi scolastici e formativi di interesse regionale, polizia amministrativa regionale e locale* (art. 117, IV co., lett. a, b, c e d.).

Tuttavia, scorrendo i titoli delle materie su cui si fonda la ripartizione delle funzioni si può considerare come il criterio della separazione sia connotato da una inevitabile cedevolezza di fronte alle esigenze di garanzia delle istanze unitarie dell'ordinamento[24]. In altri termini, anche nel contesto della prospettata riforma, si verificherà, verosimilmente, quel fenomeno già previsto dalla dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge cost. 3 del 2001 e, di seguito, puntualmente riscontrato nella giurisprudenza costituzionale.

Così, ancora di recente, il Giudice delle leggi ha escluso che il mero riferimento ai titoli materiali indicati nel II e III comma del vigente art. 117 Cost. possa segnare un confine certo ed invalicabile rispetto agli ambiti di esercizio della funzione legislativa dello Stato. La consistenza degli ambiti di potestà statale esclusiva è, infatti, suscettibile di ritrovare compiuta definizione solo attraverso il concreto riferimento alla "dimensione" dell'interesse sotteso alla disciplina di ciascuna materia. Ciò è vero, in modo particolare, con riguardo a quei titoli evocativi, non tanto di vere e proprie materie, quanto piuttosto di funzioni ascrivibili al carattere unitario dell'ordinamento repubblicano e, come tali, appunto, insuscettibili di frazionamento territoriale (*tutela dell'ambiente, tutela dei beni culturali, concorrenza, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, nonché, tra quelle di cui si propone l'introduzione con la delibera

legislativa di revisione: *norme generali a tutela della salute, sicurezza e qualità alimentari, grandi reti strategiche di trasporto e navigazione di interesse nazionale, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, etc.*)**[25]**. Ci si rivolge, dunque, alle c.d. "materie trasversali"**[26]**, che operano in favore della competenza legislativa statale come altrettanti titoli di legittimazione per proiettare il particolare "punto di vista"**[27]** degli interessi unitari su ogni altro ambito formalmente assegnato alla potestà regionale concorrente o esclusiva-residuale.

La capacità pervasiva delle materie trasversali, peraltro, sembra suscettibile di incidere anche sugli ambiti di competenza esclusiva regionale enumerata, atteso che, in certi casi (*organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, programmi scolastici e formativi di interesse regionale*) essi costituiscono già un "ritaglio" di porzioni competenziali relative a campi più vasti, assegnati, invece, alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, ovvero a quella concorrente; in altri casi (*assistenza ed organizzazione sanitaria, polizia amministrativa regionale e locale*), esse non sembrano, comunque, idonee a resistere alle torsioni indotte sul formale riparto delle competenze dalla forza giuridica dei valori e dei principi fondamentali propri del nostro modello costituzionale di convivenza.

Se è così, anche in seguito all'eventuale entrata in vigore della delibera legislativa di revisione approvata il 16 novembre 2005, le Regioni non potranno mai reclamare una pretesa di reale esclusività nella disciplina delle materie loro attribuite, nemmeno nel caso delle porzioni di competenza richiamate dai titoli di cui all'art. 117, III co., Cost. I principi fondamentali eventualmente fissati dalle leggi cornice dello Stato (che, peraltro, nella prospettiva della riforma risultano assegnate al c.d. Senato federale, secondo il meccanismo indicato dall'art. 70, II co., Cost., nel testo novellato dall'art. 14 della delibera legislativa di revisione) o, comunque, ricavabili dalle leggi statali vigenti (art. 1, III co., l. 131/2003), rispondono, difatti, alla necessità di garantire istanze unitarie ulteriori e distinte**[28]** rispetto a quelle ascrivibili ai titoli attributivi della potestà legislativa statale esclusiva enumerati nel II co. del medesimo art. 117 Cost., sebbene, comunque, anch'esse in certo senso riconducibili alle clausole generali relative all'*unità giuridica ed economica, alla tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, al rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, alla tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica***[29]**.

A questo quadro si deve aggiungere che la forza espansiva del principio di *sussidiarietà* - già puntualmente declinata in positivo dalla giurisprudenza costituzionale nella celebre sentenza 303 del 2003**[30]** nei termini di vero e proprio dovere di intervento dei livelli superiori di governo, laddove ricorrano determinate condizioni - a seguito dell'entrata in vigore del disegno di riforma costituzionale risulterà ulteriormente amplificata, atteso che, anche sotto il profilo testuale, la sussidiarietà verticale, insieme alla *leale collaborazione*, risulterà elevata a principio generale posto a presidio dei rapporti tra i diversi enti che compongono la Repubblica. In concreto, pertanto, la sussidiarietà potrebbe favorire un ulteriore spostamento al livello statale delle competenze legislative, soprattutto laddove interessi unitari richiedessero lo scorrimento verso il più elevato livello istituzionale delle competenze amministrative relative al corrispondente ambito materiale. Come chiarito nella sentenza da ultimo citata, infatti, "il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto"**[31]**.

Vale rammentare, comunque, che anche l'assunzione di compiti e funzioni a livello statale in forza del principio di sussidiarietà andrà necessariamente inquadrata nello sfondo *cooperativo* che impronta anche strumenti di tutela degli interessi unitari nel nuovo ordinamento policentrico. L'applicazione del principio di sussidiarietà ai rapporti tra gli enti territoriali - ancor più in base alla nuova formula dell'art. 114 Cost., che sottolinea il parallelismo tra sussidiarietà e leale collaborazione - comporta, infatti, che "l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse"; occorre piuttosto "un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale"**[32]**. L'attrazione a livello statale delle competenze in via sussidiaria dovrà, dunque, avvenire attraverso meccanismi che assicurino, nella prospettiva della *leale collaborazione*, la partecipazione degli enti regionali (ed eventualmente degli altri minori enti territoriali) astrattamente titolari delle competenze**[33]**, secondo una dinamica per cui le ragioni dell'unità non risultino imposte dallo Stato, bensì definite con il concorso di tutte le componenti della Repubblica.

§4. Un ulteriore dispositivo di tutela dell'interesse nazionale è rappresentato dal potere sostitutivo, che la delibera legislativa di revisione si propone di innovare rispetto alla configurazione che l'istituto ha assunto in forza dell'attuale art. 120, II co, Cost., come modificato dalla legge cost. n. 3 del 2001.

Come è noto, solo in forza di tale ultimo intervento di revisione la funzione surrogatoria statale nei confronti di organi

regionali e degli altri enti locali ha acquisito la dignità propria di un istituto regolato al più alto livello dell'ordinamento. Il potere sostitutivo può, dunque, essere esercitato nel caso in cui si verifichi un pericolo di pregiudizio per gli interessi connessi alle responsabilità internazionali e comunitarie della Repubblica, all'unità giuridica ed economica dell'ordinamento, con particolare riguardo per la garanzia dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali, nonché alla sicurezza e all'incolumità pubblica. Si tratta di presupposti che non sembrano riferirsi ad ordinarie disfunzioni nell'attività dell'organizzazione pubblica, ma che, piuttosto, si riannodano ad eventi patologici che vanno a lambire le ragioni fondamentali della convivenza politicamente organizzata.

Del resto, come innanzi riferito, la giurisprudenza costituzionale che ha ricostruito lo "statuto" della sostituzione sotto la vigenza del vecchio titolo V, soprattutto con la sent. 177 del 1988, si è sviluppata proprio nel momento in cui il potere sostitutivo, attraverso il richiamo all'interesse nazionale, si è andato distaccando dal tronco originario del diritto amministrativo per acquisire il rango di un istituto posto a garanzia dei valori sottesi all'assetto costituzionale repubblicano. Proprio tale evoluzione, dunque, sembra accolta nella disposizione dell'art. 120, II co., Cost., nel momento in cui la medesima prefigura uno strumento *straordinario*, posto a tutela di esigenze unitarie dell'ordinamento, che si riannodano ad interessi propri dell'intera comunità organizzata.

Tuttavia, la formulazione attualmente vigente dell'art. 120, II co., Cost., ha subito posto alcune difficili questioni interpretative, sì da indurre parte della dottrina a ritenere che il legislatore costituzionale del 2001 abbia inteso prevedere una ordinaria sostituzione amministrativa, operante nei limitati casi in cui sia possibile rintracciare, in capo alle Regioni o agli altri minori enti territoriali, un obbligo legislativo a provvedere[34]. Il potere surrogatorio, peraltro, risulta attribuito al Governo, sicché una parte della dottrina ha potuto concludere che sia voluta negare la possibilità di ricorrere alla sostituzione c.d. legislativa[35].

Nondimeno - come pure riconosce anche chi opta per un'interpretazione in termini di "*potere sostitutivo in senso proprio*"[36] - l'esegesi del vigente art. 120, II co., Cost., induce a ritenere che la funzione sostitutiva sia stata concepita dal legislatore della revisione come un'attività corrispondente all'esigenza di tutelare l'unità della Repubblica, nel segno dell'effettività dei valori costituzionali fondamentali su tutto il territorio nazionale. Ci si riferisce, in particolare, alla locuzione in base alla quale "il Governo *può* sostituirsi (e non "*deve sostituirsi*" o, al limite "*si sostituisce*") agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni", laddove ricorrano i presupposti indicati nella norma costituzionale. Pertanto, l'azione surrogatoria del Governo potrebbe anche non corrispondere ad un inadempimento dell'ente sostituito rispetto ad una attività vincolata nell'*an*, atteso che tra i presupposti indicati nell'art. 120, II co., Cost., non compare il riferimento all'*inerzia* o all'*inadempimento* delle Regioni o degli altri minori enti territoriali e, peraltro, in base all'art. 8, I co., della legge "La Loggia", potrebbero essere gli stessi enti da sostituire a richiedere al Governo l'attivazione della relativa procedura (art. 8, I co., l. 131 del 2003).

E' possibile, quindi, ragionevolmente concludere che l'attenzione del legislatore si sia soffermata non tanto sulla funzione repressiva insita nell'attività surrogatoria, quanto piuttosto sull'interesse - proprio di tutti gli enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.) - alla tutela del patrimonio di principi fondamentali, costituenti la base di legittimazione dell'ordinamento. D'altra parte, l'attenzione per i valori sostanziali che sottendono i presupposti indicati nella formula dell'art. 120, II co., Cost., è manifesta anche nella previsione del IV co. dell'art. 8 della legge 131 del 2003, laddove - riprendendo il contenuto dell'art. 5 del d.lgs 112 del 1998 - si consente l'adozione dell'atto sostitutivo senza la preventiva assegnazione di un congruo termine all'ente sostituito, qualora l'intervento del superiore livello di governo "non sia procrastinabile senza mettere in pericolo le finalità tutelate dall'art. 120 della Costituzione". Ciò vuol dire che, di fronte al possibile pregiudizio per i rilevanti interessi evocati dalla norma costituzionale, si ritengono modulabili anche le procedure volte a consentire la *leale collaborazione* nell'esercizio dell'attività surrogatoria. Resta salva, ovviamente, la possibilità di un successivo riesame della questione su impulso della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali (art. 8, IV co., l. 131 del 2003), nonché la necessità di rispettare il canone della *proporzionalità* tra provvedimenti sostitutivi e finalità perseguite con i medesimi (art. 8, V co., l. 131 del 2003).

Ciò posto, mette conto sottolineare come la distinzione tra l'istituto surrogatorio previsto a livello costituzionale e gli altri strumenti di sostituzione amministrativa, sia stata oggi sufficientemente tratteggiata dalla giurisprudenza costituzionale. Il Giudice delle leggi, infatti, ha avuto modo di segnalare come la *sostituzione straordinaria*, di cui all'art. 120, II co., Cost., si differenzi profondamente dalla *sostituzione ordinaria* che può essere legittimamente prevista, pur nel rispetto di certi presupposti e limiti, anche dal legislatore regionale nei confronti dei minori enti territoriali attributari di funzioni amministrative sulla base del principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.)[37]. La sostituzione straordinaria, infatti, nasce proprio dall'esigenza che nel nuovo quadro ordinamentale policentrico sia garantita al Governo la possibilità di agire, sostituendosi agli enti ordinariamente competenti, in caso di "emergenze istituzionali di particolare gravità"[38]. Si tratta,

pertanto, di uno strumento surrogatorio aggiuntivo rispetto alla sostituzione c.d. *ordinaria*, che potrà essere attivato laddove vengano in questione "interessi 'naturalmente' facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 della Costituzione"[39].

Nei termini indicati, il potere sostitutivo straordinario del Governo sembra trovare armonica collocazione in un disegno complessivo, in cui proprio gli interessi unitari dell'ordinamento repubblicano costituiscono il presupposto di quell'articolazione flessibile di competenze che è riconosciuta come denominatore comune della attuali esperienze degli Stati federali[40]. Anzi, nel quadro della riforma del 2001, è proprio la disciplina costituzionale dei poteri sostitutivi, laddove espressamente sono richiamati i principi di *sussidiarietà* e *leale collaborazione*, che consente di precisare, grazie alla sua valenza paradigmatica, i criteri che, in generale, devono presiedere al funzionamento di tutti gli istituti di garanzia degli interessi unitari in precedenza considerati e, ancor prima, il carattere complessivo del nuovo modello policentrico repubblicano.

La recente delibera di revisione costituzionale sembra, allora, completare il quadro sin qui tratteggiato, confermandone tanto i presupposti, quanto i principi ispiratori, ma, al contempo, risolvendo espressamente i nodi problematici che erano emersi all'indomani della riforma del 2001. In particolare, la riformulazione proposta con l'art. 41 della delibera di revisione, per un verso, riferisce la potestà surrogatoria, non più specificamente al Governo, bensì allo Stato; per altro verso, precisa che l'oggetto della sostituzione può coincidere con le funzioni attribuite a Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni dagli artt. 117 e 118 Cost. Ciò vuol dire, allora, che il legislatore della revisione ha preso atto che il potere sostitutivo disciplinato dall'art. 120, Il co., ponendosi quale istituto straordinario volto alla tutela di emergenze istituzionali tali esporre a pregiudizio interessi fondamentali della convivenza organizzata, non può essere ristretto entro i confini della semplice sostituzione amministrativa, sia pure con il ricorso ad atti normativi regolamentari, ma deve essere esteso anche alla sostituzione legislativa, esercitabile con legge o con atti aventi forza di legge. E' evidente, però, che anche la tipologia della strumento surrogatorio da adottare dovrà essere improntata ai principi di sussidiarietà e leale collaborazione, sì da ricorrere alla sostituzione legislativa nei limitati casi in cui ricorra un rapporto di stretta proporzionalità tra la misura assunta e l'evento da scongiurare.

§5. Come si accennava in principio, la delibera legislativa di revisione, approvata definitivamente in Senato il 16 novembre 2005, reintroduce l'istituto del controllo di merito delle leggi regionali, soppresso nel 2001 con la novella all'art. 127.

Sulla base del medesimo art. 127, Il co., Cost., secondo la novella proposta con l'art. 45 del disegno di riforma, il Governo disporrebbe del potere di invitare la Regione, entro quindici giorni dalla pubblicazione della legge regionale, a rimuovere le disposizioni che dovessero apparire pregiudizievoli per l'*interesse nazionale della Repubblica*. Ove la Regione non accogliesse l'invito dell'Esecutivo, questo potrebbe, entro i successivi quindici giorni, impugnare la legge dinanzi al Parlamento in seduta comune, che, a sua volta, entro gli ulteriori quindici giorni, potrebbe deliberare, a maggioranza assoluta, l'annullamento della legge impugnata. L'effetto caducatorio sarebbe, infine, decretato dal Capo dello Stato nel termine di dieci giorni dalla delibera parlamentare.

I profili di interesse della procedura innanzi descritta sono molteplici. Innanzi tutto, per ciò che riguarda la consistenza del parametro, occorre sottolineare come la dizione "interesse nazionale della Repubblica", in luogo del previgente "interesse nazionale" *tout court*, sembra esprimere l'intenzione di ricollegare il controllo di merito all'art. 5 Cost., sviluppando, al contempo, le indicazioni del nuovo art. 114 Cost. Detto altrimenti, sembra che il legislatore costituzionale abbia voluto prendere atto, anche (e soprattutto) nel momento in cui si richiama ad una clausola indubbiamente evocativa della superata logica gerarchica, che l'interesse nazionale non è soltanto l'interesse dello Stato - interprete esclusivo della Nazione nel mondo del diritto, secondo un'impostazione che è tipica della dottrina ottocentesca[41] - bensì, più in generale, l'interesse della Repubblica, vale a dire quello proprio di ciascuna delle componenti istituzionali dell'ordinamento complessivo[42].

Si ripropongono, pertanto, le questioni già discusse sotto il vigore dell'originario art. 127 Cost. ed, in particolare, si segnala l'esigenza di sganciare il limite dell'interesse nazionale dall'indirizzo politico della maggioranza[43], senza ricondurlo, tuttavia, nell'area del pregiudiziale, atteso che - in tale ultimo senso - il riferimento correrebbe ad interessi non normativizzati della Nazione italiana, distinta dallo Stato secondo una risalente, quanto celebre ricostruzione dottrinale[44]. Con ciò non si vuol certo negare che esistano, quale substrato socio-politico dell'ordinamento, interessi immanenti nella comunità che ne costituisce la base sociale[45]; si intende, piuttosto, avvertire che, per evitare che il limite in discussione si traduca in una clausola di tale spessore da giustificare una compressione dell'istanza autonomista, sulla base di una contingente scelta politica della maggioranza, sembra necessario ancorare il suddetto

parametro ai valori costituzionali fondamentali attorno ai quali si costruisce l'unità della Repubblica[46]. Solo il riferimento a tali istanze positivizzate, infatti, magari attraverso il filtro dei fatti della convivenza e delle concrete dinamiche dei rapporti politico-istituzionali, può rendere possibile il controllo sul concreto utilizzo del parametro dell'interesse nazionale da parte degli organi a cui è rimessa la garanzia della Costituzione ed in primo luogo, per il caso che ci occupa, del Capo dello Stato.

Nel caso contrario, ove nell'ambito della nozione di interesse nazionale, quale limite alla potestà legislativa regionale, fosse possibile ricomprendere tutte le istanze, in qualche modo, ascrivibili al tradizionale concetto "metafisico" di Nazione - quale comunità intergenerazionale di razza, cultura, lingua, costumi, religione e coscienza nazionale[47] - in concreto sarebbero le variabili maggioranze politico-parlamentari a ricostruire, di volta in volta ed in modo pressoché insindacabile, il parametro del controllo di merito[48].

Le istanze che possono riempire di contenuto il medesimo parametro devono, allora, essere necessariamente tratte dai valori del complessivo assetto costituzionale, intorno a cui si regge l'unità politica della comunità, secondo una ricostruzione che assegna alle forze politiche il compito di determinare l'indirizzo attuativo dei corrispondenti principi, diffusamente condivisi come basi della convivenza organizzata, nonché la misura di un equilibrato coordinamento tra interessi regionali ed gli interessi unitari della Repubblica. In questi termini, sebbene il controllo parlamentare sarà certamente condizionato dall'orientamento politico della maggioranza, quest'ultima non potrà spingersi oltre i limiti segnati dalla costituzione materiale, quale punto di convergenza tra le regole del Testo fondamentale e le regolarità delle dinamiche sociali e politico-istituzionali. Tale ultimo riferimento, pertanto, offrirà i "criteri di identificazione"[49] dell'interesse nazionale di cui dovrà tener conto il Parlamento per decidere in merito alla proposta di annullamento del Governo, senza giungere, tuttavia, ad una predeterminazione puntuale delle fattispecie suscettibili di determinare l'integrazione del medesimo limite.

D'altra parte, anche la scelta in ordine agli organi coinvolti nel procedimento, nonché le singole fasi del medesimo sembrano volte a garantire le indicate esigenze di coordinamento interistituzionale nel segno dell'interesse del complessivo ordinamento repubblicano. Mette conto rammentare, al riguardo, che il procedimento di controllo prende le mosse dall'iniziativa del Governo, organo direttamente espressivo della maggioranza politica in seno al più comprensivo livello territoriale della Repubblica, che, proprio in quanto tale, può chiedere alla Regione di rimuovere le disposizioni che appaiono lesive dell'interesse nazionale. La dialettica tra Governo e Regione appare, sino a questo punto, certamente paritaria, soprattutto in ragione della circostanza secondo cui l'istanza governativa di rimozione interviene, non più in via preventiva, bensì su un atto legislativo regionale già pubblicato e, dunque, suscettibile di entrare in vigore al termine del periodo di *vacatio legis*. In questa fase, pertanto, i due livelli istituzionali coinvolti potranno spontaneamente ricercare un opportuno coordinamento tra gli interessi locali e le istanze unitarie, nel segno di quella leale collaborazione che (anche in base alla già richiamata nuova formula dell'art. 114 Cost.) costituisce canone fondamentale dei rapporti tra le istituzioni dell'ordinamento policentrico.

Nel caso in cui, attraverso la prima fase del procedimento di controllo, non si dovesse addvenire ad una mediazione tra gli interessi coinvolti, la valutazione potrebbe essere rimessa al Parlamento in seduta comune, che dovrebbe deliberare a maggioranza assoluta in ordine all'annullamento delle disposizioni legislative regionali impugnate. Anche in tale fase sub-procedimentale, dunque, sembra emergere la preoccupazione di evitare che l'individuazione dell'interesse nazionale possa celare la volontà del più elevato livello istituzionale della Repubblica di sovrapporre il proprio indirizzo politico a quello regionale. Così, la nuova formulazione dell'art. 127, II co., Cost., secondo l'art. 45 del disegno di revisione, prevede una deliberazione del Parlamento in seduta comune, vale a dire di un organo che risulterà dall'integrazione tra la Camera che sorregge politicamente il Governo e dal Senato federale della Repubblica, che - almeno nelle intenzioni del legislatore della revisione (cfr., art. 3 del disegno di riforma, modificativo dell'art. 57 Cost.) - dovrebbe essere rappresentativo delle autonomie territoriali. La citata delibera di annullamento, inoltre, dovrebbe essere assunta a maggioranza assoluta, a dimostrazione della necessità di evitare che il concreto contenuto del parametro possa essere individuato sulla base delle esigenze della contingente maggioranza politica espressa a livello nazionale e non, piuttosto, con riguardo ad interessi espressivi di un indirizzo costituzionale ampiamente condiviso, a prescindere dalle differenziazioni territoriali.

Il riferimento ai principi costituzionali espressivi dell'unità politica della Repubblica, quale base per l'identificazione dell'interesse nazionale, vale anche a riempire di significato la previsione che attribuisce al Capo dello Stato il potere di decretare l'annullamento della legge regionale, impugnata dal Governo e, di seguito, deliberata dal Parlamento in seduta comune. In questo contesto il Presidente della Repubblica assume concretamente la veste di rappresentante della Nazione e "garante della Costituzione e dell'unità federale della Repubblica", che gli è riconosciuta dall'art. 87, I

co., Cost., come modificato dall'art. 26 del disegno di riforma approvato dalle Camere. Tale ruolo, infatti, potrà essere esercitato, a garanzia del giusto equilibrio tra le ragioni dell'unità e quelle dell'autonomia, solo sulla base dell'accennato criterio che, senza irrigidire eccessivamente il parametro dell'interesse nazionale, consentirà, comunque, al Capo dello Stato una verifica in ordine alle istanze costituzionali a partire dalle quali, soltanto, Governo e Parlamento sembrano poter assumere le eventuali determinazioni in merito all'opportunità di annullare la legge regionale.

Sulla base di quanto considerato, è possibile concludere che, almeno ad una prima lettura del disegno di riforma, l'istituto del controllo di merito per lesione dell'interesse nazionale della Repubblica appare uno strumento residuale, a fronte del mantenimento degli altri meccanismi che, nella prassi dei rapporti interistituzionali, hanno sin qui assicurato la garanzia del principio unitario. E' probabile, dunque, che - ove la riforma venisse definitivamente approvata, in seguito ad un esito positivo del referendum costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. - il nuovo meccanismo di controllo di merito sulle leggi regionali seguirà le sorti dell'analogo istituto previsto dalla originaria Carta del 1948. Si tratterà, dunque, di uno strumento atto a fronteggiare gravissime emergenze istituzionali, nel caso in cui gli altri strumenti di garanzia dell'interesse nazionale, ormai divenuti ordinari, non dovessero apparire idonei a tutelare nel caso concreto l'unità politica, giuridica ed economica della Repubblica. Ad ogni modo, la nuova formulazione dell'art. 127 Cost. assume il rilievo di una norma manifesto, che vale a ribadire, nel contesto del nuovo disegno di distribuzione territoriale del potere, il carattere inderogabile del principio di unità e indivisibilità dell'ordinamento repubblicano.

(*) Professore associato di Diritto costituzionale, Facoltà di Giurisprudenza - Università di Catania.

[1] In questo senso, A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad.cost.*, 2001, 345 s.; nonché, R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad.cost.*, 2002, 86 ss.; F. CINTOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, *ivi*, 89 s.; A. RUGGERI, *"Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in G. Rolla, (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*. Atti del convegno di Diritto pubblico comparato ed europeo, Pontignano, Università degli Studi di Siena, 10-11 maggio 2002, Torino 2003, 95 ss.; in senso contrario, S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 148 ss.

[2] Tra gli altri, A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni (e sul collaudo dell'autonomia ordinaria)*, in *Giur.cost.*, 1972, 2022 ss.; ID., *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi di transizione al federalismo*, ora in ID., *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano 2001, 72 ss., 80 ss.

[3] Sul ruolo della Corte costituzionale in ordine all'evoluzione del sistema regionale italiano, S. BARTHOLINI, *Interesse nazionale e competenza delle Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Padova 1967, *passim*; V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol.dir.*, 1972, 665 ss.; L. PALADIN, *Corte costituzionale e autonomie locali: gli orientamenti giurisprudenziali dell'ultimo quinquennio*, in *Le Regioni*, 1981, 1233 ss.; A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur.cost.*, 1983, I, 1105 ss.; A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti fra Stato e Regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linee di tendenza e problemi aperti*, in *Le Regioni*, 1987, 9 ss. F. CUOCOLO, *Diritto e politica nella giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di Regioni*, in *Giur.cost.*, I, 334 ss.; S. MANGIAMELI, *Gli 'argomenti' della giurisprudenza costituzionale nella definizione delle materie regionali in due sentenze sull'agricoltura*, in *Le Regioni*, 1989, 138 ss.; ID., *La riforma del regionalismo italiano*, *cit.*, 109 ss.

[4] L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova 1985, 90 ss.;

[5] In questi termini, Corte cost., 30 giugno 1960, n. 43.

[6] Corte cost., 3 maggio 1966, n. 37.

[7] Corte cost., 10-18 febbraio 1988, n. 177, punto 2.3.2 del *Diritto*.

[8] Sul punto, M. CAMELLI, *Art. 5*, in G. Falcon (a cura di), *Lo Stato autonomista*, Bologna 1998, 32 ss.

[9] P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, *cit.*, 342 ss.; B. CARAVITA, *I «poteri sostitutivi» dopo le sentenze della Corte costituzionale*, in *Pol.Dir.*, 1987, 318 ss.; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali: una riforma con*

(poche) luci e (molte) ombre, in *Le Regioni*, 2001, 1363 ss.

[10] P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., 343 s.; B. CARAVITA, *I «poteri sostitutivi»*, cit., 320.

[11] P. CARETTI, *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, cit., 346. Al riguardo, è opportuno rammentare come il Giudice delle leggi, nel momento in cui ha chiaramente riconosciuto che l'attivazione del potere sostitutivo consentiva di superare eccezionalmente la separazione di competenza tra lo Stato stesso e le regioni stabilita dalla Costituzione, non abbia mancato di fissare taluni confini in materia. Tra i limiti alla previsione ed alla utilizzazione della sostituzione statale la Corte ha, quindi, individuato quello relativo al rispetto del principio di *leale collaborazione*; la *proporzionalità* tra i presupposti dell'intervento sostitutivo ed il contenuto e l'estensione del relativo potere; quello connesso alla mancanza di discrezionalità nell'*an* nell'attività della Regione, in quanto collegata all'esercizio di una funzione fondamentale o al perseguimento di interessi essenziali "affidati alla responsabilità finale dello Stato" (cfr., Corte cost., 10-18 febbraio 1988, n. 177, punto 5.2 del *Diritto*). Nondimeno, proprio a fronte dell'espansione del concetto di *interesse nazionale* i presupposti appena ricordati hanno sovente smarrito la capacità di arginare le sostituzioni, legislative o amministrative, le quali, rivolte ad esigenze di carattere unitario, erano comunque ricollegabili - alla stregua dei principi fissati dalla medesima giurisprudenza - "all'attuazione di indirizzi o criteri operativi" riferibili ad "interessi tutelati come limiti all'autonomia regionale" (ancora, Corte cost., 10-18 febbraio 1988, n. 177, punto 5.2 del *Diritto*, ma già, Corte cost., 1986, n. 177; 1986, n. 286; 1987, n. 64; 1987, n. 304).

[12] Nei termini del testo, L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 91.

[13] In argomento, tra gli altri, G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova 1999, 398 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig.Disc.Publ.*, VI, Torino 1991, 282 ss.; ID., *Federalismo*, in *Dig.Disc.Publ.*, Aggiornamento, Torino 2000, 280 ss.; ID., *Lo spirito del costituzionalismo americano. Breve profilo del diritto costituzionale degli Stati Uniti. II, La Costituzione democratica*, Torino 2000, 203 ss.; C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione: il modello autonomistico italiano*, Torino 2002, 15 ss.

[14] Cfr., G. ROLLA, *Il sistema costituzionale italiano. L'organizzazione territoriale della Repubblica*, Milano 2005, 59.

[15] Nel senso riferito, G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna - Roma 1975, 278 ss.; S. BARTOLE, *Art. 114 Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna - Roma 1985, 13; nonché, di recente, C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, in S. Gambino (a cura di), *Il 'nuovo' ordinamento regionale. Competenze e diritti*, Milano 2003, 151 ss.

[16] Cfr., G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, cit., 286 ss.

[17] Ancora, G. BERTI, *Art. 5 Cost.*, cit., 286.

[18] Cfr., Corte cost., 10-12 aprile 2002, n. 106, richiamata da C. PINELLI, *L'ordinamento repubblicano nel nuovo impianto del Titolo V*, cit., 154; ma sul medesimo argomento si veda, altresì, Corte cost., 20 giugno - 3 luglio 2002, n. 306.

[19] Cfr., F. BENVENUTI, *L'ordinamento repubblicano*, ed. riveduta e aggiornata a cura di L. Benvenuti, Padova 1996, 47 ss., secondo il quale, infatti, "la Repubblica corrisponde (...) allo Stato-comunità. Si tratta, in realtà, di un insieme dato di tutti i soggetti, dotati di personalità giuridica, e di tutte le Società o associazioni o organismi non dotati di personalità giuridica che agiscono nell'ambito dello stesso ordinamento". In merito all'articolazione pluralista dell'ordinamento repubblicano, sotto i profili istituzionale e sociale, si vedano anche, L. ARCIDIACONO, *Organizzazione pluralista e strumenti di collegamento*, Milano 1974, 5 ss.; U. DE SIERVO, *Il pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: presupposti teorici e soluzioni nella Costituzione italiana*, in AA.VV., *Il pluralismo sociale nello Stato democratico*, Milano 1980, 61; G. PASTORI, *Il Pluralismo sociale dalla Costituzione repubblicana ad oggi: attuazione del pluralismo sociale nel trentennio repubblicano*, *ivi*, 80 s.; E. ROSSI, *Le formazioni sociali nella Costituzione italiana*, Padova 1989, 13 ss., 73 ss. Rispetto alla formula del nuovo art. 114 Cost., G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, in Atti del 50° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 16-18 settembre 2000, 11 s. del *paper*, osserva criticamente come nel nuovo testo manchi ogni riferimento ai cittadini accanto agli enti territoriali.

[20] L'espressione è di S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1945, 38 s., che parla anche di "istituzione di istituzioni".

[21] Sulla "leale collaborazione" quale principio costituzionale che già, pur nel silenzio del precedente titolo V, trovava, comunque, fondamento nell'*interesse nazionale* quale "generale presupposto di competenza dello Stato nelle materie regionali", A. ANZON, *I poteri delle regioni nella transizione dal modello originario al nuovo assetto costituzionale*, Torino 2003, 129 ss. Da ultimo, si veda G. BARONE, *Intese e leale collaborazione tra Stato, Regioni e autonomie locali negli interventi sul territorio*, cit., 2 ss.

[22] Per un riferimento al carattere paritario del rapporto tra *Bund* e *Länder* nell'ordinamento della RFT, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1972, 190 ss.; A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano 1995, 21 s., 50 ss.

[23] Così, E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, in L. Mezzetti (a cura di), *La Costituzione delle autonomie*, cit., 59; nonché, S. MANGIAMELLI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 113 s.

[24] Cfr., tra gli altri, R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in A. Ruggeri, G. Silvestri (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano 2001, 139 ss.; R. TOSI, *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, 765 ss.; E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, cit., 59.

[25] Tra le tante, Corte cost., 26 giugno 2002, n. 282, laddove, a proposito dei "livelli essenziali delle prestazioni", il Giudice delle leggi precisa che "non si tratta di una «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento delle prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle" (punto 3 del *Considerato in Diritto*).

[26] Al riguardo, specificamente, Corte cost., 26 luglio 2002, n. 407, che, a proposito della materia "tutela dell'ambiente" nega che possa trattarsi di materia in senso tecnico. Piuttosto, "dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale" (punto 3.2 del *Considerato in Diritto*). In senso conforme, sempre in materia di ambiente, Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536; Corte cost. 24 giugno 2003, n. 222; 7 ottobre 2003, n. 307.

[27] Per questa definizione, R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, cit., 86 ss.

[28] Per la considerazione dei principi delle leggi cornice quali "inderogabili disposizioni di interesse nazionale", A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano 1973, 53.

[29] In questo senso è indicativa la circostanza secondo cui l'art. 1, VI co., della l. 131 del 2003 pone le suddette clausole come prioritari criteri direttivi della delega al Governo, prevista al comma IV della medesima disposizione, volta all'emanazione di decreti-legislativi ricognitivi dei principi fondamentali attualmente esistenti nelle materie di competenza concorrente.

[30] Tra i numerosissimi commenti alla sent. 303 del 2003, si vedano quelli pubblicati sul forum di Quaderni Costituzionali (www.forumcostituzionale.it) ed, in particolare: A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*; Q. CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale*; E. D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003*; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia. Nota a Corte cost. n. 303 del 2003*; F. CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*; A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative In una sentenza ortopedica della corte costituzionale (nota a corte cost. N. 303/2003)*; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny (nota a Corte cost. n. 303/2003)*; A. MOSCARINI, *Sussidiarietà e Supremacy Clause sono davvero*

perfettamente equivalenti? (nota a Corte cost. n. 303 del 2003).

[31] Ancora, Corte cost., 1 ottobre 2003, n. 303, punto 2.1. del *Diritto*. Nello stesso senso, tra le altre sentenze successive, Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6, in cui il Giudice delle leggi chiarisce che l'assunzione in sussidiarietà da parte dello Stato di una competenza amministrativa determina l'assunzione della corrispondente competenza legislativa, tanto nel caso in cui ci si trovi di fronte ad una materia di potestà legislativa concorrente ex art 117, III co., Cost., quanto nel caso di materia ordinariamente rimessa alla potestà regionale residuale in base al VI co. dell'art. 117 Cost.

[32] Ancora, Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, punto 4.1.) del *Considerato in diritto*.

[33] In ordine alla rinnovata valenza del principio di leale collaborazione dopo la riforma costituzionale del 2001

[34] Cfr., C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali*, cit., 1374 ss., 1389 ss.; nonché, sebbene in forma più dubitativa, A. ANZON, *La nuova distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, cit., 58 ss.

[35] C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali*, cit., 1374 ss., 1389 ss.

[36] Ancora, C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali*, cit., 1371.

[37] Cfr. Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, part. punto 3.2 del *Diritto*, laddove si afferma che ove non fosse riconosciuta la legittimità dei poteri sostitutivi regionali "si avrebbe l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche di uno solo degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare la funzione ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'art. 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà". Sulla pronuncia in discorso si vedano i commenti di F. MERLONI, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, cit., e di R. DICKMANN, *La Corte riconosce la legittimità dei poteri sostitutivi regionali*, in *Federalismi.it*, 4/2004 (www.federalismi.it).

[38] Così, Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punto 3.3 del *Diritto*.

[39] Ancora, Corte cost., 27 gennaio 2004, n. 43, punto 3.3 del *Diritto*.

[40] Tra i tanti, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 175 ss., 189 ss.; G. BOGNETTI, *Federalismo*, in *Dig.Disc.Publ.*, VI, 1991, 276 ss., 282 ss.

[41] Così, invece, sotto il vigore dell'originario art. 127 Cost., C. AUSIELLO ORLANDO, *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano 1954, 114 ss.; E. GIZZI, *L'ordinamento regionale: osservazioni intorno al limite dei principi fondamentali*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1959, 213 ss.; GASPARRI, *Sulle invasioni da parte del legislatore statale della sfera di competenza delle regioni*, in *Studi in onore di Crosa*, Milano 1960, 946; G. ZINGALI, *Il diritto tributario della regione siciliana*, Milano 1963, 187; A. TESAURO, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Torino 1966, 385; C. CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino 1966, 518 ss.

[42] In questo senso, con un'intuizione quanto mai attuale, si veda già, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, cit., 73, 150, secondo il quale "quando la Costituzione adotta l'espressione 'Repubblica' intende riferirsi a tutti gli enti dello Stato comunità e a tutti i soggetti che, in relazione alle loro competenze, possono dare attuazione alle direttive costituzionali".

[43] Così, T. MARTINES, *L'interesse nazionale come limite alle leggi regionali*, in *Le regioni e il governo locale*, Milano 1965, 188.

[44] Cfr. C. ESPOSITO, *Lo Stato e la Nazione italiana*, in *Arch.dir.pubbl.*, 1937, 409 ss.

[45] Sul punto, Corte cost., 6 luglio 1966, n. 87, punto 5) del *Diritto*, in *Giur.cost.*, 1966, 1104 s.

[46] In questo senso, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale, cit.*, 119 ss.

[47] Sul tema, per tutti, P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli 1981, 37 s.; F. CHABOD, *L'idea di Nazione*, Bari 1967, 70 ss.;

[48] Cfr., A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale, cit.*, 91 ss.

[49] In questo senso, nel vigore dell'originario art. 127 Cost., A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale, cit.*, 324.

Forum di Quaderni Costituzionali

i Costituzionali