

Il principio di sussidiarietà verticale nel sistema delle fonti *

di Franco Carinci
(20/11/06)

Sommario: 1. Premessa: breve storia e definizione del principio di sussidiarietà verticale. - 2. Il diritto comunitario. - 3. Il diritto interno: la Costituzione del 1948. - 4. La "riforma Bassanini" del 1997. - 5. Segue: l'emersione del principio di sussidiarietà verticale. - 6. La legge costituzionale 18 novembre 2001, n. 3: il nuovo Titolo V. - 7. Il principio di sussidiarietà verticale nell'art. 118, comma 1. - 8. Segue: principio di sussidiarietà e strumenti di coordinamento e di intervento sostitutivo. - 9. Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303: il "manifesto" della "chiamata in sussidiarietà" da parte dello Stato, con l'osservanza della "leale collaborazione", ex art. 118, comma 1, Cost. - 10. Il decollo dell'indirizzo nella giurisprudenza costituzionale: il filone principale, ex art. 118, comma 1 Cost. (Corte cost. nn. 6, 196 e 233 del 2004); il filone secondario relativo al potere sostitutivo (Corte cost. nn. 43, 69 e 112 del 2004). - 11. Il consolidamento del cambio del baricentro: dalla "chiamata in sussidiarietà" alla "leale collaborazione", nella forma di "intesa forte" (Corte cost. nn. 31, 62, 151, 219, 231, 279, 242, 285, 378 e 383 del 2005). - 12. Un bilancio finale.

1. - E' buona prassi far precedere ad una riflessione sulla "sussidiarietà" la premessa che trattasi di una voce proteiforme, composita se non ambigua, nella sua ascendenza filosofica, nella sua definizione, nella sua ricaduta politica e giuridica. Certo, se non la parola, la nozione viene da lontano, come ben testimonia una qualsiasi monografia in materia, che dedica tutta una prima parte corposa a tracciarne la storia bimillenaria, da Aristotele ai tempi nostri. Essa trova la sua radice nella comunità di base - sede elettiva dell'affermazione personale e della partecipazione democratica - come nozione costruita, elaborata ed argomentata in via "garantista"; ma, secondo una convenzione diffusa, risulta distinguibile, per storia e rilevanza, in "orizzontale" e "verticale": la prima, tributaria sia della concezione liberale classica che della dottrina sociale della Chiesa, è posta a guardia della società contro la possibile invadenza da parte dell'attività politica; la seconda, debitrice della cultura e dell'esperienza federalista, è collocata a difesa dell'autonomia territoriale contro l'eventuale prevaricazione dell'autorità centrale.

È quest'ultima che è venuta acquisendo crescente importanza nella prassi e nella dottrina costituzionalista moderna e contemporanea, dall'esperienza statunitense della fine del settecento a quella europea del secondo dopoguerra, caratterizzata dalla revisione e dalla costituzione di Stati federali (Svizzera e Austria e, rispettivamente, Germania e Belgio); dalla fondazione di Stati regionali (Spagna e Portogallo); dalla devoluzione attuata in Stati unitari (Francia e Gran Bretagna). Una storia complessa e variegata, cui si accompagna la faticosa ed incompiuta costruzione dell'"Europa politica", sì da costituire la scena istituzionale che fa da sfondo a quella italiana, dipanatasi dal "regionalismo" del testo del 1948 - di una timidezza eccessiva e di un'attuazione ritardata e boicottata - fino al "neo-regionalismo" o "federalismo" pudicamente non nominato del nuovo Titolo V del 2001.

Questa è la scena che vede come protagonista, se pur spesso non citato col suo vero nome, il principio di sussidiarietà verticale. A dire il vero esso trova piena cittadinanza proprio negli Stati federali, come ben testimonia la diversa lezione degli Stati Uniti e della Repubblica federale tedesca: tipica l'una, diacronica, basata sulla preesistenza di entità statali; atipica l'altra, sincronica, fondata su una formazione istantanea, *uno actu*, di *Bund e Länder*. Anche se, poi, lo stesso principio lo si ravvisa, in forma attenuata fino a risultare impropria, pure negli Stati regionali o addirittura unitari, con un decrescendo che procede da un riparto delle stesse competenze legislative ad uno delle sole funzioni amministrative.

Occorre intendersi. Nel suo significato ultimo, il principio di sussidiarietà verticale presuppone che il potere proceda dal basso verso l'alto, perché proprio in basso trova il suo titolo originario e il suo modo ottimale di esercizio; sicché in alto tocca solo quel tanto che risulti meglio esercitabile a tale livello. Tradotto nei termini di un riparto di attribuzioni, questo comporta che la competenza generale fa capo al livello inferiore; mentre solo una competenza precisata e delimitata va imputata al livello superiore.

E, stando ad un distinguo molto diffuso, il principio può essere usato in senso statico o dinamico: *statico*, se l'ordinamento lo usa, in modo rigido e fisso, per cui non è permesso alcuno scorrimento di attribuzioni dall'uno all'altro livello; *dinamico*, se lo utilizza in modo flessibile e mobile, per cui è ammesso tale scorrimento, che può essere definitivo, con riguardo alla stessa titolarità, oppure provvisorio, con rispetto al solo esercizio. Ed è nel suo utilizzo dinamico che meglio emerge il carattere duplice del principio di sussidiarietà verticale: *in primis* negativo, nel senso di escludere uno spostamento di competenza dal livello inferiore a quello superiore; ma, poi, anche positivo, nel senso di

ammetterlo, quando sia richiesto dal carattere dello scopo perseguito o dall'ambito del territorio interessato. Proprio da qui nasce il rischio che il carattere negativo sia prevaricato da quello positivo, con conseguente progressivo svuotamento del livello inferiore *a pro* di quello superiore, sì da realizzare un risultato del tutto opposto. Rischio, questo, facilitato dalle stesse carte costituzionali di stati federali come gli Stati Uniti o la Repubblica federale tedesca: non vi sono elencazioni definite e precise dei poteri riservati al centro; mentre vi sono "clausole" generali, già di per sé dotate di un grande potenziale espansivo. Sicché non sorprende il corso e ricorso secolare, testimone di uno strisciante processo espropriativo tutto a favore del centro ed a scapito della periferia del sistema.

Tale processo è stato accompagnato e favorito dalle stesse alte Corti, che hanno fatto uso di clausole di chiusura della competenza federale, presenti nella carta fondante, come - pur nell'ambito di sistemi diversi - negli Usa quelle dell'art. 1, sez. VIII, *clause* 18 e 3 ("*necessary and proper clause*" e, rispettivamente, "*among the states commerce clause*") nonché dell'art. VI, par. 2 (Supremacy Clause), e in Germania quella dell'art. 72, comma 1, peraltro rivisto in senso più restrittivo nel 1990 (c.d. clausola di necessarietà: «La federazione ha il diritto di legiferare se e nella misura in cui il raggiungimento di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o il mantenimento dell'unità giuridica od economica rispondente nell'interesse nazionale renda necessaria tale regolamentazione»).

2. - Il principio di sussidiarietà verticale è stato recepito e sviluppato *apertis verbis* nell'Unione Europea, a partire dai "germi" iniziali, quali presenti nell'art. 5 del Trattato CECA, negli artt. 100, 189 e 235 del Trattato CEE e, ripresi, più tardi, nell'art. 135 R dell'Atto Unico Europeo. E' col Trattato di Maastricht che esso entra a pieno titolo nel diritto comunitario, col suo nome e col suo ruolo; lascito, questo, destinato ad esser ripreso alla lettera dal Trattato UE. Nell'immodificato penultimo punto del Preambolo gli Stati si dichiarano, non senza una certa dose di enfasi, «Decisi a portare avanti il processo di creazione di un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini, conformemente al principio di sussidiarietà»; dettato, questo, cui fa eco l'art. 1, comma 2 (*ex art. A*, comma 2, Trattato di Maastricht), secondo cui «Il presente trattato segna una nuova tappa nel processo di creazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa, in cui le decisioni siano prese nel modo più trasparente possibile e il più vicino possibile ai cittadini».

Stando al senso letterale, dovrebbe dedursene quanto già detto, che, cioè, il principio di sussidiarietà tende a garantire il permanere del potere in basso - «il più vicino possibile ai cittadini» - sull'evidente presupposto che proprio l'auto-governo ne costituisca il modo più legittimo ed efficiente di svolgimento; ma, a completare il quadro, interviene il successivo art. 2, ultimo comma (*ex art. B*, comma 3 Trattato di Maastricht): «Gli obiettivi dell'Unione saranno perseguiti conformemente alle disposizioni del presente trattato, alle condizioni e secondo il ritmo ivi fissati nel rispetto del principio di sussidiarietà definito all'art. 5 del Trattato che istituisce la Comunità europea».

Ed è nell'art. 5 Trattato CE (*ex art. 3B* Trattato di Maastricht), letto nella sua interezza, che si trova la chiave di risposta. Al suo primo comma, sancisce il principio di attribuzione («La comunità agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite»); poi, al suo secondo comma, introduce proprio quello di sussidiarietà («Nei settori che non sono di sua esclusiva competenza la Comunità interviene, secondo il principio della sussidiarietà soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono, dunque, a motivo delle dimensioni o degli effetti dell'azione in questione, essere realizzati meglio a livello comunitario»), cui aggiunge, al suo terzo comma, quello di proporzionalità («L'azione della Comunità non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi del presente Trattato»).

Ora - stando a questo art. 5 - a monte opera il principio di attribuzione, con rispetto alle competenze esclusive U.E.; mentre, solo a valle, scatta il principio di sussidiarietà, con riguardo alle competenze concorrenti U.E./Stati membri. Solo che le competenze esclusive UE sono individuate di regola in base ad obiettivi da perseguire, azioni da realizzare, poteri all'uopo necessari (artt. 3 e 189 Trattato CE), o sono dedotte da quelle esplicite, così come le competenze c.d. implicite, o sono ricostruite quali competenze c.d. sussidiarie (art. 235 Trattato CE). E, a loro volta, le competenze concorrenti U.E./Stati membri restano indefinite ed aperte. Ne segue che già sulla carta entrambe le competenze sono dilatabili *a pro* dell'U.E. e a scapito degli Stati membri, con una sostanziale avocazione al centro di poteri e funzioni della periferia.

E se nel penultimo punto del Preambolo e nell'art. 1, comma 2 del Trattato U.E. il principio di sussidiarietà viene richiamato nel suo senso statico, di criterio preposto al riparto della titolarità delle competenze proprie dell'intero ordinamento comunitario, nel passaggio - mediato dall'art. 2, ultimo comma - all'art. 5, viene valorizzato nel suo senso dinamico positivo, di criterio utilizzabile per avocare alla U.E. l'esercizio di competenze concorrenti U.E./Stati membri. Certo, tale principio deve essere coniugato con quello di proporzionalità (che vale anche per le competenze esclusive),

ma è appena il caso di ricordare come distinguere fra principio di sussidiarietà e di proporzionalità sia più facile in teoria che in pratica, riguardando l'uno il livello ottimale di intervento, l'altro il rapporto migliore fra mezzo utilizzato ed obiettivo conseguito; meno in pratica, perché c'è un indubbio reciproco condizionamento tra livello ottimale e rapporto migliore.

Dunque al *tot* di competenze esclusive spettanti in base al principio di attribuzione dilatabile, ecco aggiungersi quel tanto di competenze meglio allocabili al livello superiore in forza del principio di sussidiarietà inteso in senso dinamico positivo. E questo "tanto" aggiuntivo ha finito per rimanere se non insindacabile di diritto, certo insindacato di fatto, sì da porre e riproporre il problema di un uso ed abuso del principio di sussidiarietà, con conseguente rischio di un ulteriore allargamento dell'ambito comunitario a scapito di quello di ciascun Stato membro. A mo' di rimedio, al Trattato di Amsterdam è stato allegato un apposito Protocollo: precisato che trattasi di un principio operante solo per le competenze non esclusive, in modo non statico (con riguardo alla stessa titolarità) ma dinamico (con rispetto al mero esercizio), si è prescritto che se ed in quanto lo si chiami in causa, occorre farlo per un interesse di rilievo transnazionale e motivarlo alla luce di un duplice *test*, di necessità (o dell'efficacia comparata) e del valore aggiunto, utilizzando indicatori quantitativi e possibilmente qualitativi.

Tutto bene, dunque; no, perché è rimasto irrisolto il problema del controllo giudiziale: sarebbe toccato e toccherebbe alla Corte di Giustizia esercitarlo, ma qui ha continuato a giocare un vero e proprio vuoto di giustiziabilità, riconducibile sia alla limitazione relativa alla legittimazione soggettiva ad agire ed alla giurisdizione, sia alla tendenza della Corte stessa ad esercitare una notevole dose di *self-restraint* nei rispetti dell'attività comunitaria. Fatto, questo, cui si è cercato di porre rimedio da parte della stessa UE, introiettando il controllo sul rispetto del principio all'interno dello stesso procedimento normativo: allorché un organo comunitario - Commissione o Consiglio o Parlamento - ritenga di assumere un'iniziativa ricadente nell'area delle competenze concorrenti, la deve accompagnare con un'istruttoria partecipata e tradurre in una proposta motivata sulla base di tutta una serie di indici legittimanti il ricorso al principio di sussidiarietà (e di proporzionalità). Non solo, perché è stata prevista sia una relazione annuale al Consiglio ed al Parlamento europeo circa l'uso del principio di sussidiarietà; nonché una rivisitazione di tutta la normativa comunitaria previgente effettuata alla luce dello stesso principio.

Una parabola, questa, assai interessante, perché, come si vedrà, ripercorrendo la vicenda italiana, sarà la stessa Corte costituzionale a spostare l'enfasi sulla fase procedimentale, con la sua giurisprudenza maturata in sede di conflitti fra Stato e Regioni: lo farà - ancor prima della formale costituzione del principio di sussidiarietà - all'insegna del principio di leale collaborazione da lei coniato; e continuerà a farlo dopo, coniugando l'uno e l'altro.

3. - Venendo alla vicenda italiana, c'è solo da rammentare che la Costituzione italiana, così come uscì dall'Assemblea Costituente, non conosceva la parola sussidiarietà, anche se - si direbbe col senno di poi - parte della dottrina ha creduto di poter ravvisare la presenza del principio in alcuni suoi disposti: per quella "orizzontale" negli artt. 2, 5, 7, 8, 39, 40, 41 e 42; per quella "verticale" negli artt. 117 e 128. Ora, d'accordo che quel che conta non è la parola in sé e per sé, ma la nozione; proprio per questo, occorre fare molta attenzione: nulla da dire sulla riscontrabilità di quella "orizzontale", non foss'altro perché meno definita e definibile; qualcosa, invece, può dirsi sulla rintracciabilità di quella verticale. Riprendendo una distinzione già introdotta, si potrebbe al massimo parlare di un ricorso al profilo statico del principio di sussidiarietà, nel senso che il costituente si farebbe carico di decentrare *ab origine* la competenza legislativa, prevedendone una concorrente Stato/Regioni; ma già così sarebbe, comunque, un parlarne fuorviante, perché l'ispirazione e la direzione risultano del tutto opposte: non dal basso in alto, in una concezione federalista; ma dall'alto in basso, in una visione solo ed esclusivamente regionalista.

E lo stesso qualificare la ripartizione di cui al vecchio testo dell'art. 117 Cost. come relativa ad una competenza concorrente costituisce un'improprietà tecnica, perché non è affatto concorrente secondo la lezione tedesca, cioè mobile, ma ripartita, vale a dire rigida, distribuita fra Stato e Regioni secondo linee orizzontali (per materie) e verticali (per principi e dettaglio), almeno sulla carta, puntuali ed invalicabili.

Neppure nel richiamo fatto dall'art. 117, comma 1, al limite costituito dall' "interesse nazionale", può essere ravvisato un ricorso al profilo dinamico del principio in parola, perché esso agisce nel senso di un'attribuzione allo Stato della stessa titolarità *ab origine* di determinate competenze. Profilo statico e positivo, come tale utilizzabile ed utilizzato da una copiosa giurisprudenza costituzionale per espropriare la competenza regionale a favore di quella statale; niente di nuovo sotto il cielo, perché, qualunque esso sia, una Corte, dislocata fisicamente e giuridicamente al centro del sistema, dilata o addirittura forgia clausole costituzionali idonee a mantenerne la compattezza e la omogeneità: una sorta di presbitismo istituzionale già riscontrato nell'esperienza storica dello Stato federale, quindi affatto scontato in quella di

uno Stato regionale.

Non è il caso di inoltrarci nel lungo e tortuoso tunnel dell'uso ed abuso fatto dal Giudice delle leggi del criterio dell'interesse nazionale all'indomani del tardivo e faticoso avvio del Titolo V, se non per sottolineare come il punto di avvio sia stato dato da una consapevole manipolazione della procedura sanzionatoria prevista dall'art. 127, comma 3 e 4. A dispetto di una lettera chiara ed inequivoca, tale Giudice, chiamato a pronunciarsi su un trasferimento di competenze, che conservava allo Stato funzioni ricomprese nelle materie di cui all'art. 117, comma 1, ha rivendicato a sé l'intero sindacato, trasformando in limite di legittimità anche quello di merito, riservato al Parlamento.

Così l'interesse nazionale - pur ritenuto concetto "elastico e relativo", tale da richiedere una previa verifica circa sia la sua esistenza non arbitraria e la sua natura imperativa ed infrazionabile, sia la proporzionalità della misura prevista (Corte cost. n. 177 del 1988) - è stato trasformato, di fatto, da eccezione a regola e da limitazione della competenza regionale a pre-condizione di quella statale, sì da permettere alla seconda di espropriare la prima di un'area ampia ed incisiva.

Non si deve ignorare, però, che la Corte, con l'intento di curvare il regionalismo rigidamente ripartito del testo costituzionale ad uno cooperativo, ha via via introdotto un correttivo, quale costituito dal principio di leale collaborazione. Lo ha fatto, con un percorso lungo, faticoso, ricco di *stop and go*, caratterizzato da alcuni passaggi essenziali: Corte cost. n. 175 del 1976, che sottolinea l'esigenza di un coordinamento fra competenze statali e regionali, tramite «un giusto contemperamento delle finalità rispettive»; Corte cost. n. 219 del 1984, che auspica che «nell'applicazione della legge i rapporti tra Stato e Regioni ubbidiscano ... a quel modello di cooperazione e integrazione nel segno dei grandi interessi unitari della Nazione, che la Corte ritiene compatibile con il carattere garantistico delle norme costituzionali»; Corte cost. n. 94 del 1985, che enfatizza «quel principio collaborativo che - per ripetuta affermazione di questa Corte - deve costantemente ispirare i rapporti fra lo Stato e le regioni»; Corte cost. n. 359 del 1985, che battezza il principio come di «leale collaborazione».

Da quest'ultima sentenza in poi, il principio di leale collaborazione acquisisce piena cittadinanza nella giurisprudenza costituzionale in tema di conflitti fra Stato e Regioni, peraltro con una significativa evoluzione quanto al suo ambito e quanto al suo fondamento costituzionale, scandita da Corte cost. nn. 151, 153 e 294 del 1986; nn. 177, 214, 302, 335, 470, 514, 747 e 1031 del 1988; nn. 101, 180, 242, 337 e 338 del 1989; nn. 85, 139 e 550 del 1990; nn. 21, 37, 38, 351 e 482 del 1991; nn. 242 e 366 del 1992; n. 6 del 1993; n. 207 del 1996; nn. 19, 206 e 242 del 1997: da settoriale, limitato ad uno specifico settore, come il paesaggio o l'ambiente, con rinvio all'art. 9 e rispettivamente all'art. 32 Cost.; a generale, con riferimento, prima, all'art. 97, poi, all'art. 5 Cost.

Corte cost. n. 242 del 1997 arriva ad affermare che il principio di leale collaborazione «deve governare i rapporti fra lo Stato e le Regioni nelle materie e in relazione alle attività in cui le rispettive competenze concorrano o si intersechino, imponendo un contemperamento dei rispettivi interessi (...). Tale regola, espressione del principio costituzionale fondamentale per cui la Repubblica, nella salvaguardia della sua unità, 'riconosce e promuove le autonomie locali', alle cui esigenze 'adequa i principi e i metodi della sua legislazione (art. 5 Cost.)', va al di là del mero riparto costituzionale delle competenze per materia ed opera, dunque, su tutto l'arco delle relazioni istituzionali fra Stato e regioni, senza che a tal proposito assuma rilievo diretto la distinzione fra competenze esclusive, ripartite o integrative, o fra competenze amministrative proprie o delegate».

Il *punctum dolens* di questa giurisprudenza - caratterizzata in prevalenza dall'attribuzione di competenze allo Stato, con la contestuale apertura alla collaborazione delle Regioni - è costituito dall'individuazione dell'*an* e soprattutto del *quomodo* operativo del principio di leale collaborazione. Se pur si è cercato di offrire una ricostruzione sistematica e tipizzata, questa ha dovuto inevitabilmente scontare, qui come altrove, la stretta aderenza di ciascuna decisione alla specifica questione sottoposta, sì da dar luogo ad una indubbia varietà, tale da far ravvisare contraddizioni ed oscillazioni. Di certo la Corte ha licenziato un'ampia gamma di varianti collaborative - quali le intese "forti" e "deboli", le consultazioni, le richieste di parere, le proposte, le convenzioni, le informazioni reciproche, il coordinamento dell'esercizio delle rispettive funzioni, l'istituzione di organi misti (Corte cost. nn. 214 del 1988; 85 del 1990; 21, 37 e 482 del 1991; 207 del 1996) - rimesse ad una larga discrezionalità del legislatore, da esercitarsi secondo i classici criteri di ragionevolezza (circa la conciliazione delle diverse esigenze) - e di proporzionalità (circa la congruità della misura adottata) (Corte cost. nn. 1031 del 1988; 85 e 39 del 1990; 206 e 242 del 1997).

A questo punto, non è difficile accostare la vicenda della Corte del Lussemburgo a quella della nostra Corte costituzionale, proprio a partire dalla comune preferenza accordata al livello più alto, comunitario e rispettivamente

statale, in ragione della funzione unitaria ed unificante del diritto ivi espresso. Non senza un correttivo, però, quale costituito dal principio di sussidiarietà e, rispettivamente, dal principio di leale collaborazione: certo il primo, consacrato nel Trattato di Maastricht, agisce nel contesto di una competenza concorrente U.E./Stati membri, di cui modifica, in via provvisoria, il solo esercizio; mentre il secondo, elaborato dalla stessa Corte costituzionale, interviene nell'ambito di una competenza ripartita Stato/Regioni, di cui muta la stessa titolarità. Ma, anche a prescindere dalla loro relazione speculare, agli occhi di entrambe le Corti, l'uno e l'altro principio condividono l'ispirazione e la tecnica collaborativa, che permettono di convertire la soluzione dei potenziali conflitti nell'area delle competenze concorrenti o ripartite, da sostanziale a procedimentale, con la valorizzazione di preve procedure partecipative.

4. - L'adozione formale del principio di sussidiarietà nel nostro ordinamento ha luogo con la riforma c.d. Bassanini, così come articolata nella legge 15 marzo 1997, n. 59 e relativa decretazione delegata, all'insegna di una formula, al tempo stesso promettente e rassicurante, quale quella del "federalismo amministrativo a costituzione invariata". Il che parrebbe tradotto in modo sintetico dal suo articolo introduttivo, l'art. 1, che delega il Governo ad emanare decreti legislativi (comma 1), per conferire «alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà ... tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici» (comma 2), escluse «le funzioni e i compiti riconducibili alle ... materie» esplicitamente indicate (commi 3 e 4), da mantenere in capo allo Stato.

Ad una prima lettura, la formula utilizzata sembrerebbe condivisibile: *federalismo*, in virtù dell'adozione di un criterio di ripartizione che parte dall'inventario di quanto destinato a rimanere allo Stato, lasciando tutto il residuo in capo alle Regioni e agli Enti locali; ma solo *amministrativo*, quindi attuabile a Costituzione invariata, in ragione della sua irrilevanza rispetto all'art. 117, comma 1. L'espressione, però, per quanto fortunata, si da divenire una sorta di etichetta cucita addosso alla riforma, continua a dar l'impressione d'esser più suggestiva che corretta, tanto da poter essere tranquillamente declassata a quella più piana e meno impegnativa di decentramento amministrativo, per quanto spinto.

Questo, dopotutto, può passare per un millantato credito terminologico. Non così per quanto riguarda il presupposto stesso di tale decentramento, che, cioè, fosse attuabile a Costituzione invariata: certo se con questo si voleva dire che il Titolo V non era stato modificato, niente da eccepire, se non che era del tutto inutile sottolinearlo ed enfatizzarlo; se, invece - come ovvio - si intendeva suggerire che quel titolo era allora in tutto e per tutto compatibile con la riforma, allora la cosa cambiava. Basti dire che, in quel Titolo V, il riparto delle funzioni amministrative era attuato secondo il c.d. principio del parallelismo delle funzioni - cioè di una normale coincidenza fra competenze legislative e funzioni amministrative - quale sancito dall'art. 118, comma 1, allora in vigore; e che proprio tale principio è stato intenzionalmente messo in discussione dalla riforma Bassanini, forzando *ratio* e lettera degli artt. 118, commi 1 e 3 e 129, comma 1, si da realizzare un suo sostanziale superamento per via di una legge ordinaria.

C'è dell'altro, però. Quel che veniva dato per scontato era la non incidenza della riforma sull'art. 117, comma 1; ma era ben difficile che potesse essere così, proprio in ragione della voluta discontinuità tra Costituzione e riforma. Finalizzata com'era ad una attribuzione alle Regioni ed agli Enti locali di funzioni amministrative statali, la riforma doveva anzitutto individuarle; e poteva farlo solo in base alle corrispondenti competenze legislative dello Stato, deducibili non in *directum* ma a *contrario* dalle materie di competenza concorrente Stato/Regioni elencate nello stesso art. 117, comma 1; solo allora sarebbe stata in grado di procedere oltre, tranquillamente e trasparentemente, nella distribuzione. Di fatto la riforma stessa dà per scontata la prima parte dell'operazione, per concentrarsi sulla seconda, per di più, sdoppiandola sia nell'impostazione che nell'attuazione: nell'*impostazione*, perché, presupposte le materie attinenti alle competenze legislative dello Stato, opera su una duplice elencazione, delle materie-funzioni/compiti, da mantenersi al centro e, rispettivamente, delle materie-funzioni/compiti da decentrare in periferia; nell'*attuazione*, perché la legge delega si limita ad offrire la prima elencazione e lascia alla decretazione delegata non solo la puntualizzazione tassativa di questa prima, ma anche e soprattutto la determinazione della seconda.

Si aggiunga che l'accoppiata materie-funzioni, con una relazione da contenitore a contenuto, era già presente nell'art. 118, comma 1, ma al limitato effetto di permettere alle leggi dello Stato di individuare, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, le funzioni amministrative "di interesse esclusivamente locale", da sottrarre alle Regioni ed attribuire direttamente agli Enti locali. Mentre nella riforma veniva mutuata, ampliata, con l'aggiunta a "funzioni" di "compiti", ed utilizzata a tutto campo, per selezionare ed isolare nel corpo delle materie non di legislazione concorrente, quindi esclusiva dello Stato, funzioni/compiti amministrativi da mantenere in capo allo Stato stesso e, rispettivamente, da conferire a Regioni ed Enti locali.

C'era già nella legge delega il rischio che un tale complesso e faticoso lavoro di taglia e cuci finisse per intaccare le

materie di legislazione concorrente, sia direttamente - col considerarne alcune parti come di pertinenza della legislazione esclusiva dello Stato - sia indirettamente - col ritenere alcune funzioni/compiti come di spettanza dell'attività amministrativa statale. Rischio, questo, che la stessa decretazione delegata avrebbe finito per esaltare, con la sua ossessione per l'eshaustività, tradotta in una dettagliatissima ricognizione delle materie-funzioni/compiti che, in quanto dati per statali, dovevano essere trattenuti allo Stato o traslati a Regioni o Enti locali.

Il progetto iscritto nella legge n. 59 del 1997 risultava, però, più ampio. Se l'articolo portante era e restava quell'art. 1, contenente la delega ad emanare decreti legislativi per conferire a Regioni ed Enti locali funzioni e compiti amministrativi spettanti allo Stato, esso doveva essere completato dall'art. 4, per cui «Nelle materie di cui all'articolo 117 della Costituzione, le regioni, in conformità ai singoli ordinamenti regionali, conferiscono alle province, ai comuni e agli enti locali tutte le funzioni che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale» (comma 1); e questo entro sei mesi dall'emanazione dei decreti legislativi, tramite leggi regionali dirette «alla puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa», salvo altrimenti legittimare il Governo al varo «entro i successivi novanta giorni, sentite le regioni inadempienti, di uno o più decreti legislativi di ripartizione di funzioni tra regione ed enti locali le cui disposizioni si applicano fino all'entrata in vigore della legge regionale» (comma 5).

Dunque il protagonismo riformatore, tutto all'insegna di un decentramento amministrativo spinto, non si accontentava di farne carico allo Stato per le funzioni di sua spettanza, ma si spingeva fino a farne un obbligo alle Regioni per quelle di loro pertinenza. Non senza, però, pagare il costo del suo attivismo: anzitutto, perché la previsione di un vincolo rigido, sanzionato da un intervento sostitutivo del Governo risultava una forzatura rispetto a quell'art. 118, comma 3, che avrebbe dovuto supportarla, per cui «La regione esercita normalmente le sue funzioni amministrative delegandole alle Province, ai comuni o ad altri enti locali»; poi, perché la scansione cronologica che vedeva venir prima i decreti legislativi sul conferimento delle funzioni statali, e di seguito le leggi regionali sul riparto delle funzioni spettanti alle Regioni, in quanto relative alle materie di legislazione concorrente, finiva inevitabilmente per far dell'individuazione di tali ultime funzioni un'operazione di risulta.

Il legislatore era certo consapevole del carattere coatto di un intervento di decentramento, progettato e condotto in modo tutto verticistico, sì da cercare di coinvolgerne i destinatari: così, per quanto riguarda gli schemi dei decreti legislativi, il Governo deve acquisire i pareri non solo di una neo-costituita Commissione interparlamentare e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, ma anche della Conferenza permanente Stato/Regioni e della Conferenza Stato/Città (art. 6, comma 1); e per quel che attiene alle leggi regionali, le Regioni devono provvedere «sentite le rappresentanze degli enti locali» (art. 4, comma 1). Questo, però, non modifica l'intento ed il contenuto di un provvedimento, pensato e realizzato come una *charte octroyé*, che curva a sua misura la Costituzione, accreditando l'idea di offrirla una mera interpretazione evolutiva.

5. - Il che serve, qui, non a riaprire una discussione sulla riforma largamente consegnata al passato, né a seguirne e verificarne l'attuazione; ma solo a individuare la parte che vi giocava il principio di sussidiarietà: contemplato, per il trasferimento delle funzioni-compiti amministrativi, prima, dall'art. 1, comma 2; poi, dall'art. 4, comma 3, lett. a), e comma 5. L'art. 1, comma 2 (a proposito del conferimento di funzioni statali alle Regioni ed agli Enti locali, per mezzo di decreti legislativi) e l'art. 4, comma 5 (a riguardo del trasferimento di funzioni regionali agli Enti locali, per tramite di leggi regionali) chiamavano in causa il solo principio di sussidiarietà quale definito dall'art. 4, comma 3, lett. a): spingendosi, il primo, a precisare che il conferimento deve aver per oggetto «tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi ed alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori»; limitandosi, il secondo, a dire che il trasferimento doveva avere per obiettivo «la puntuale individuazione delle funzioni trasferite o delegate agli enti locali e di quelle mantenute in capo alla regione stessa».

Un duplice dato veniva qui in rilievo: il principio di sussidiarietà era assunto come unico ed esclusivo, citato nel nome ed individuato, se pur non in sé, ma nel suo meccanismo operativo; e tale meccanismo, così come esplicitato dai commi in questione - a prescindere dal rinvio all'art. 4, comma 3, lett. a) - pareva dare per presupposto il permanere di una competenza generale amministrativa in capo allo Stato o alla Regione, da cui ritagliare verso il basso le funzioni ed i compiti da trasferire.

Ma il fatto è che il responso definitivo doveva essere cercato proprio nell'art. 4, comma 3, preposto al conferimento sia di funzioni statali sia di funzioni regionali. Il principio di sussidiarietà vi appariva alla lett. a) come il primo di un lungo elenco, comprensivo: b) di completezza, c) di efficienza ed economicità, d) di cooperazione, e) di responsabilità ed

unicità dell'amministrazione, f) di omogeneità, g) di adeguatezza, h) di differenziazione, i) della copertura finanziaria e patrimoniale, l) di autonomia organizzativa e regolamentare e di responsabilità; e vi veniva definito come tale da comportare «l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai comuni, alle province e alle comunità montane, secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime».

Il rovesciamento d'approccio riusciva ben visibile. Il principio non operava più da solo, ma assieme ad altri nove, sì da prospettare il problema del suo peso relativo nel conferimento di funzioni statali e, rispettivamente, regionali; ma c'era da ritenere che esso rimanesse il fattore principe, rispetto a cui ogni altro contenuto nell'elenco giocava un ruolo integrativo o correttivo. In tal senso deponeva non solo il fatto che, come visto, l'art. 1, comma 2, e l'art. 4, comma 5, lo richiamavano in esclusiva, e l'art. 4, comma 3 lo ricordava in testa all'elenco, nella lett. a); ma quanto ad esso sotteso, cioè l'essere per sua natura l'elemento guida di una riforma quale quella scritta nella legge n. 59 del 1997, tutto all'insegna di un decentramento amministrativo spinto.

Ancor più significativo era il cambio riscontrabile nel meccanismo. Preceduto dal comma 1 dello stesso art. 4, che parlava di conferimento agli Enti locali di tutte le funzioni «che non richiedono l'unitario esercizio a livello regionale», il comma 3, lett. a) contemplava, come appena ricordato, «l'attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative» statali e regionali agli Enti locali «con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime». Sicché quel che sembrava darsi per scontato era la costituzione di una competenza generale amministrativa in testa agli Enti locali, da cui scorporare verso l'alto funzioni e compiti da mantenere.

Sembrerebbe che il principio di sussidiarietà venisse assunto nel suo significato proprio, di un potere dislocato nelle istanze territoriali semplici dell'autogoverno, con un esproprio limitato e giustificato a favore delle istanze via via più complesse: negativo e positivo al tempo stesso. Solo che, anche così, l'uso del termine "principio" appariva eccessivo rispetto al suo significato acquisito: limitato all'ambito amministrativo, calato e gestito dall'alto, forzato rispetto al testo costituzionale. Più che di un principio sarebbe stato sempre il caso di parlare di un criterio di decentramento, tale da rimettere in discussione il c.d. parallelismo delle funzioni e lo stesso riparto delle competenze legislative; e, deve essere subito aggiunto, di un criterio pur sempre statico, perché operante *una tantum*, in forza dei previsti decreti delegati o provvedimenti regionali, sì da esaurire la sua forza nella fase attuativa, con l'entrata a regime della distribuzione delle funzioni e dei compiti.

6. - C'è un'indubbia accelerazione dalla riforma Bassanini alla revisione costituzionale operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, costituita sia dal varo del federalismo legislativo, sia dal consolidamento costituzionale del federalismo amministrativo. Un sia pur rapido confronto fra il vecchio e nuovo Titolo V, può darci un'idea del debito pagato dal costituente del 2001 al legislatore del 1997.

Il sistema costituzionale *ancien régime* era chiaramente gerarchico, con un *continuum* scalare di rilievo, di ruolo, di prestigio, costruito su Stato, Regioni, Province, Comuni, come ben risultava dagli articoli 114, 115, 128: diceva, il primo, «La Repubblica si riparte in Regioni, Province e Comuni», dando implicitamente per scontato che lo Stato non ne potesse costituire una parte al pari degli altri Enti; recitava, il secondo, «Le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione», e, a sua volta il terzo, «Le Province e i Comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni», evidenziando il *gap* di copertura costituzionale fra le Regioni e gli Enti locali. Il che non è più, a stare ai due primi commi dell'art. 114, completamente riscritto, per cui «La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato», assumendo la Repubblica come contenitore di una sequenza ascendente di entità territoriali, comprensiva dello stesso Stato, con un'uguale legittimazione originaria; e, rispettivamente, «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione», accomunando Enti locali e Regioni, con una comune se pur diversa garanzia costituzionale.

Un salto, questo, che rivela un evidente debito implicito al legislatore del 1997, con l'elevare a co-protagonisti, a pari titolo se pur non a pari rilievo, Regioni ed Enti locali. Assai più evidente e palpabile è il debito esplicito, quale risulta dal conseguente nuovo riparto delle competenze legislative, perché se è vero che il legislatore ordinario aveva dovuto darlo per scontato, almeno formalmente, è altresì vero che quello costituente lo ridisegna secondo un criterio ereditato dallo stesso legislatore ordinario, invertito rispetto al passato: nell'ambito di uno schema tripartito, nel nuovo art. 117 prima viene l'elencazione della competenza legislativa esclusiva dello Stato (comma 2); poi, segue l'individuazione della competenza concorrente, *rectius* ripartita, Stato/Regioni (comma 3); infine, chiude l'attribuzione della competenza

generale alle Regioni (comma 4).

E' ben noto come proprio la distribuzione delle competenze legislative abbia sempre costituito e costituisca il *punctum dolens* di una Costituzione federalista, ma certo la riforma non ha brillato né per originalità, né per precisione. Va dato atto della difficoltà di dover lavorare su una Carta di ben diversa filosofia, con una preventiva auto-limitazione che escludeva qualsiasi modifica non solo dei Principi fondamentali e della Parte I, ma anche della Parte II, Titolo I, II, III, cioè di tutta la triade portante dell'intera architettura istituzionale - Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo - e che si concentrava solo ed unicamente sul Titolo V; tuttavia la tecnica utilizzata lascia molto a desiderare. Né vale a scusante la fretta, qui - come spesso accade - cattiva consigliera, tanto da non dare a breve alcuna resa nella successiva tornata elettorale; e da lasciare a medio-lungo termine una pesante eredità: di un *vulnus* dell'implicito patto originario, per cui il testo fondamentale poteva essere modificato soltanto con un largo consenso parlamentare; e di un testo approssimato e complicato, costituente un vero e proprio rompicapo per l'interprete. La lezione dei fatti è univoca. A stretto giro di boa, la legge costituzionale n. 3 del 2001, varata di corsa da una risicatissima maggioranza di centro sinistra, sarebbe stata rimessa in discussione da una nuova legge costituzionale estesa a tutta la Parte II, questa volta licenziata da una maggioranza di centro-destra; e la nuova versione dell'art. 117 Cost., da quest'ultima tenuta a battesimo, avrebbe fatto da esca ad una autentica esplosione dei conflitti sollevati di fronte al Giudice delle leggi.

Se la responsabilità di aver inaugurato una stagione all'insegna di una sorta di congiunturalità della Carta fondamentale, che cambia al cambiare della maggioranza governativa, si commenta da sola, quella di aver tracciato una linea di confine estremamente controvertibile in materia di competenza legislativa, merita qualche parola esplicativa. Nulla di più di quanto denunciato da una copiosa dottrina - certo non condizionata da alcuna riserva mentale nei confronti di quella coalizione di centro-sinistra madre della riforma - a cominciare dalla stessa scelta di una competenza tripartita, costruita con una metodologia includente /escludente. Così, per la competenza esclusiva dello Stato e per quella concorrente Stato/Regioni, rileva l'inclusione nelle rispettive liste, con l'evidente problematicità di una loro conciliazione; mentre per la competenza generale della Regione, conta l'esclusione da quelle stesse liste, con la chiara difficoltà di un'individuazione residuale.

Cosa, questa, che avrebbe richiesto una precisione ed un'esaustività nel numero e nel *nomen* delle materie certo non rinvenibile nel testo riscritto dell'art. 117. Ma, come non si è mancato di rilevare con una grande consonanza di voci, la pecca era anzitutto nell'aver voluto perpetuare la ripartizione per materie, rovesciandola - sì da attribuire, almeno *pro forma*, la competenza generale da cui procedere ad *excludendum* non allo Stato, bensì alle Regioni - ma, tuttavia, mantenendola. Una pecca, questa, che scontava, a monte, la rigidità del criterio per materie, basato sul dubbio presupposto che l'attività legislativa possa svolgersi per aree ben individuate e ben distinte, del tutto a prescindere dalle finalità perseguite; e pagava, a valle, lo scotto della mobilità contenutistica delle stesse materie, rimessa alla discrezionalità del legislatore nazionale.

D'altronde, non è per caso che il costituente finisca spesso per contaminare il criterio per materie con quello più attuale e pratico per funzioni svolte o finalità perseguite, sì da dar vita a competenze trasversali alle stesse materie, come laddove spende la parola "tutela" o altra, con in vista la protezione o promozione di un particolare "bene": così nel comma 2 dell'art. 117 Cost., dove si parla di "tutela del risparmio", "tutela della concorrenza", "perequazione delle risorse finanziarie" (lett. e) "determinazione dei livelli essenziali" (lett. m), "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" (lett. s); e nel comma 3, dove si cita la "tutela e sicurezza del lavoro", la "tutela della salute", l'"armonizzazione dei bilanci pubblici", "la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali".

Tale rigidità viene accentuata dalla combinazione fra una decisa limatura dell'art. 117, comma 1, ed una generosa apertura alla legislazione concorrente di cui allo stesso art. 117, comma 3. Il comma 1 non vincola più le sole Regioni ai «limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato», sempre e comunque nel rispetto dell' «interesse nazionale» e di «quello delle altre Regioni», ma obbliga Stato e Regioni unicamente al «rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali». E, a sua volta, il comma 3, nell'ampliare la precedente elencazione delle materie di legislazione concorrente, ne menziona alcune di sicura estensione e rilevanza nazionale, tali da non poter essere gestite secondo la formula per cui «spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato», che qui risulta troppo semplice se non semplicistica: basti ricordare «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia».

Per non parlare delle competenze "a cascata", come nel tipico caso dell'istruzione, per cui ai sensi dell'art. 117, comma

2, lett. n), spetta allo Stato la competenza esclusiva sulla determinazione delle «norme generali sull'istruzione»; e ai sensi del comma 3, sempre allo Stato la competenza sui principi fondamentali ed alle Regioni quella di dettaglio sull'«istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche», nonché «con esclusione della istruzione e della formazione professionale», quest'ultima lasciata alla competenza generale delle stesse Regioni; o delle competenze "a sovrapposizione", come nel peculiare esempio di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), e comma 3: in forza del primo, tocca allo Stato la competenza esclusiva su «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali»; mentre, in ragione del secondo, allo Stato la competenza sui principi fondamentali e alle Regioni quella di dettaglio su «governo del territorio» e «valorizzazione dei beni culturali e ambientali».

E, da ultimo, la stessa attribuzione di una competenza generale alle Regioni, cioè di una competenza estesa a coprire tutta l'area lasciata scoperta da quella esclusiva dello Stato e da quella concorrente Stato/Regioni, risulta certo di una significativa rilevanza teorica, in quanto di per sé peculiare ad un'impostazione federalista; ma non di una apprezzabile portata pratica. Essendo, di diritto e di fatto, residuale, cioè determinabile per esclusione rispetto alla duplice elencazione di cui all'art. 117, commi 2 e 3, essa sconta tutta la difficoltà inerente alla definizione delle materie ivi comprese. Tanto più che quella duplice elencazione risulta ben lontana dall'esaurire tutte le "materie" rintracciabili nell'ordinamento, lasciando, quindi, aperta la questione se quelle non esplicitamente menzionate dall'art. 117, commi 2 e 3, ma, comunque, disciplinate *nominatim* dal legislatore ordinario, siano o meno da ricondursi al comma 4. Anche qui non manca la casistica, come ben esemplificata da materie che vantano una corposa dote legislativa, quali gli appalti, i lavori pubblici, l'edilizia e l'urbanistica.

Nessun dubbio che la parificazione Stato e Regioni, l'eliminazione della clausola dell'interesse generale, l'attribuzione della competenza generale alle Regioni, la dilatazione quantitativa e qualitativa delle materie di competenza concorrente siano del tutto coerenti al progetto federalista consacrato nel nuovo art. 114, e costruito su un criterio inverso di ripartizione delle competenze legislative, a partire da una riserva di competenza da presumere tassativa a favore dello Stato e a finire con una competenza generale *a pro* delle Regioni. Ma la ricaduta operativa si prospettava già in partenza tale da richiedere una difficile e complessa attività di adattamento.

7. - Una ricognizione critica, quella appena effettuata, che, ieri, poteva apparire solo una felice anticipazione, ma che oggi risulta confortata e rafforzata dalla stessa giurisprudenza costituzionale; che tuttavia merita d'essere tenuta presente, perché fa da premessa alla valutazione dell'art. 118 Cost. Recuperando una classica distinzione, può dirsi che vi tratta sia del principio di sussidiarietà verticale (comma 1), sia di quello di sussidiarietà orizzontale (comma 3); ma per la scelta di partenza ci si interesserà solo del primo, che risulta di gran lunga il più espressivo della continuità fra la legge n. 59 del 1997 e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ed il più rilevante nell'economia del nuovo Titolo V.

L'art. 118, comma 1, nell'affermare che «Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza», costituzionalizza il superamento del c.d. principio del parallelismo delle funzioni, con un contenuto ed un linguaggio largamente tributari alla legge n. 59 del 1997. C'è *mixage* fra i commi 1 e 3, lett. a), perché l'impianto risale a quest'ultimo («attribuzione della generalità dei compiti e delle funzioni amministrative ai Comuni, alle Province e alle Comunità montane, *secondo le rispettive dimensioni territoriali, associative ed organizzative, con l'esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime ...*»), ma le parole in corsivo sono sostituite da altre ricalcate su quelle riprese dal primo («tutte le funzioni che non richiedono l'esercizio unitario a livello regionale»).

Continuità, ma anche discontinuità, permessa dalla stessa elevazione della fonte regolatrice, da ordinaria a costituzionale. L'impostazione della Bassanini risulta rovesciata nell'art. 118, comma 1: mentre la prima è costretta a distinguere tra funzioni di pertinenza dello Stato e delle Regioni, ed a procedere con un decentramento a favore degli Enti locali, che lo Stato si auto-impone ed impone alle Regioni, a costo di un intervento sostitutivo; il secondo procede all'attribuzione unitaria ed originaria di tutte le funzioni ai Comuni; c'è, dunque, una curvatura della riforma Bassanini a favore di un federalismo amministrativo municipale. Mentre la Bassanini individua come destinatari privilegiati del conferimento gli "Enti locali" (artt. 1, commi 1 e 2; 3, comma 1, lett. b) o le "Province, ...Comuni e ... altri Enti locali" (art. 4, comma 1) o i "Comuni, ...Province e...Comunità montane" (art. 4, comma 3, lett. a); l'art. 118, comma 1 Cost., consacra come unici titolari di partenza i Comuni. Certo, poi, l'articolo chiama sempre in causa il principio di sussidiarietà, per selezionare le funzioni richiedenti un esercizio unitario a livello superiore; ma è evidente che il cambio avvenuto nel passaggio dal testo ordinario a quello costituzionale non è neutro, rendendo più rigido e sindacabile, nell'*an* e nel *quantum*, ogni eventuale scorporo di funzioni a favore di Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Solo che, a ben guardare, l'art. 118, comma 1, sembra dar vita ad un circolo vizioso. Si riveda l'art. 4, comma 3, lett. a), legge n. 59 del 1997 e ci si accorgerà che il principio di sussidiarietà consiste proprio nell'attribuzione della generalità delle funzioni a Comuni, Province e Comunità montane, secondo le loro dimensioni, «con esclusione delle sole funzioni incompatibili con le dimensioni medesime»; ed ora si rilegga l'art. 118, comma 1, e ci si avvedrà che esso comporta, né più né meno, l'attribuzione delle funzioni ai Comuni, «salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato». A prescindere dalle differenze già evidenziate, c'è sempre una preferenza accordata ai livelli inferiori, con una clausola limitativa ("con esclusione ..." e, rispettivamente, "salvo ...") che è certo diversa, essendo stata - come già ricordato - quella di cui all'art. 118, comma 1 mutuata non dall'art. 4, comma 3, lett. a), ma dall'art. 4, comma 1, legge n. 59 del 1997; ma che dà sempre l'impressione di delineare di per sé il *modus operandi* del principio di sussidiarietà. Dunque, il disposto costituzionale ci dice in che consiste quel principio cui pare fare rinvio; sicché la chiamata in causa del principio medesimo sembrerebbe doversi leggere non come un rinvio, ma come un'esplicitazione. Se non fosse che il costituente chiude il comma con un'espressione più comprensiva, estesa ad altri due principi: «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza». Facendo una selezione nella lunga lista di cui all'art. 4, comma 3, comprensiva di ben dieci principi, associa a quello di sussidiarietà solo questi due: da utilizzarsi, il primo - a' sensi della lett. h) - «nell'allocazione delle funzioni in considerazione delle diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali degli enti riceventi»; da spendersi, il secondo - ai sensi della lett. g) - «in relazione all'idoneità organizzativa dell'amministrazione ricevente a garantire, anche in forma associata con altri enti, l'esercizio delle funzioni».

Un disposto, questo di cui all'art. 118, comma 1, di cui è facile ricostruire l'origine dei vari pezzi assemblati, ma è difficile cogliere l'esatto senso e rilievo dell'insieme. Valorizzando il suo debito rispetto alla legge n. 59 del 1997, quale reso esplicito dallo stesso testo, pare evidente il primato assegnato al principio di sussidiarietà: sia nell'incardinamento in capo ai Comuni delle funzioni, sia nell'esproprio e nel riparto a favore di Province, Città metropolitane, Regioni e Stato di quelle richiedenti un "esercizio unitario" a livelli superiori. E quest'ultima espressione, mutuata dall'art. 4, comma 1 della legge in parola, sembra interpretabile alla luce dello stesso art. 4, comma 3, lett. a), cioè tale da risultare correlata alle «rispettive dimensioni territoriali, associative e organizzative». Se così è, l'aggiunta dei principi di differenziazione e di adeguatezza appare in parte sovrapponibile ed in parte integrativa; a meno che - come pur la lettera dell'art. 4, comma 3, lett. h) e g), potrebbe far intendere - tale aggiunta non serva a permettere un adeguamento caso per caso: il principio di sussidiarietà opererebbe in astratto - con riguardo agli Enti territoriali considerati in sé e per sé - quindi in modo omogeneo; mentre i principi di differenziazione e di adeguatezza interverrebbero in concreto, *ad corrigendum*, con rispetto alle effettive «diverse caratteristiche, anche associative, demografiche, territoriali e strutturali» (principio di differenziazione) e «idoneità organizzativa» (principio di adeguatezza) degli Enti medesimi.

Volendo, si potrebbe utilizzare qui la formula di un'attribuzione a "geometria variabile", considerata idonea ad esplicitare la disposizione contenuta nell'art. 116, comma 3. Qui, nell'art. 116, comma 3, riguarda l'eventuale ulteriore competenza legislativa concedibile, con legge dello Stato, alle Regioni a statuto ordinario che ne facciano richiesta, con riguardo a «le materie di cui al terzo comma dell'art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s)». Mentre, nell'art. 118, comma 1, concernerebbe la necessaria rimodulazione del riparto delle funzioni amministrative, effettuato col principio di sussidiarietà, facendo ricorso agli altri due principi, si da renderlo rispondente alle specifiche caratteristiche da loro richiamate.

8. - In sintesi, il principio di sussidiarietà, inteso nel suo senso classico di un riparto all'insegna del primato assegnato al livello di governo più vicino al cittadino - salvo esproprio ad un livello superiore, meglio idoneo a soddisfare uno specifico bisogno - trova cittadinanza nell'attuale Titolo V della nostra Costituzione: cittadinanza implicita nell'allocazione delle materie legislative, articolate in maniera da riservare alla Regione la competenza generale; cittadinanza esplicita nella distribuzione delle funzioni amministrative, attribuite al Comune, salvo scorporo, per assicurarne l'esercizio unitario, a favore della Provincia, della Città metropolitana, della Regione, dello Stato.

Tutto questo, però, deve fare i conti con lo stesso impianto generale che dovrebbe tradurlo. Come visto, sul fronte legislativo, la pacifica convivenza della duplice corposa elencazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato e di competenza concorrente ex art. 117, commi 2 e 3, è ben lungi dall'essere assicurata; e la parte spettante alla competenza generale della Regione ex comma 4 risulta non solo incerta, ma del tutto residuale.

E, sul fronte amministrativo, l'attribuzione di tutte le funzioni amministrative al Comune, salvo spostamento a favore di un livello superiore più idoneo, dà l'impressione d'essere enfatica. D'altronde nello stesso art. 118, al ricordato primo comma, ne segue un secondo, per cui «I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni proprie e

di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze»: la distinzione fra funzioni "proprie" e "conferite", dovrebbe far supporre che ve ne siano di quelle spettanti allo Stato ed alla Regione in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; e certo ve ne sono, ma c'è da chiedersi perché mai dovrebbero essere dislocate agli Enti locali, in violazione di quegli stessi principi. *Rebus* ermeneutico, quest'ultimo, che tanto filo da torcere ha dato all'interprete, ma che merita di essere qui solo accennato.

Rimane, poi, un problema di carenza di tutela: acclarato che determinate funzioni amministrative sono di pertinenza del Comune, della Città metropolitana, della Provincia, dovrebbe spettare loro la classica tutela del conflitto di attribuzione, se ed in quanto espropriate da una legge dello Stato o della Regione; ma una siffatta via risultava preclusa, tanto da suggerire l'esplicita previsione di una legittimazione ad agire di fronte al Giudice delle leggi, nella riforma costituzionale ultima, tuttavia cancellata dal risultato referendario.

Peraltro, come già il legislatore ordinario della legge n. 59 del 1997, anche quello costituente della legge costituzionale n. 3 del 2001 è conscio del potenziale conflittuale insito nel riparto legislativo ed amministrativo operato, sì da introdurre alcuni strumenti di coordinamento e di intervento sostitutivo. Quanto ai primi, basti qui menzionare in rapida sequenza l'introduzione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, allargata a rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli Enti locali (legge costituzionale n. 3 del 2001, art. 11); la determinazione per legge statale delle procedure di partecipazione delle Regioni e delle Province autonome, nelle materie di loro competenza, «alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari», oltre che di attuazione «degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione Europea» (art. 117, comma 5, Cost.); la previsione di "forme di coordinamento" fra Stato e Regioni «nelle materie di cui alle lett. b) e h) dell'art. 117» e di «intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali» (art. 118, comma 3, Cost.); la configurazione, quale oggetto necessario dello statuto regionale, del Consiglio delle autonomie locali (art. 123, ultimo comma); la ratifica per legge regionale di intese interregionali «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con l'individuazione di organi comuni» (art. 117, comma 8).

Né manca la previsione di un intervento sostitutivo da parte del Governo agli organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni «nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria, oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali». Non interessa qui approfondire la tipologia e l'ampiezza di tale intervento, specie in relazione alla dibattuta questione se possa riguardare solo l'attività amministrativa o anche quella legislativa; interessa, invece, sottolineare come tocchi alla legge stabilire «le procedure atte a garantire» che sia esercitato «nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione» (art. 120, comma 2, Cost.). La consacrazione costituzionale, quest'ultima, di una combinazione, fra un nuovo (sussidiarietà) ed un vecchio (leale collaborazione) principio, dotato di per sé di grande forza espansiva.

Si è già accennato alla lunga e travagliata emersione di quest'ultimo principio nella giurisprudenza costituzionale degli anni '80 e '90, che alla vigilia della riforma del Titolo V, aveva già trovato la sua definitiva consacrazione: come principio costituzionale implicito, intrinseco ad un federalismo cooperativo fondato sull'art. 5 Cost. Ma l'art. 120, comma 2, se pur lo costituzionalizza, nel nome e nel *modus operandi* - cioè tramite idonee procedure fissate dalla legge -, certo lo fa con riguardo ad un potere eccezionale, previsto e giustificato nel contesto di un regionalismo, o federalismo che dir si voglia, non cooperativo, ma duale, cioè basato su una separazione rigida fra il centro ed una periferia, a sua volta articolata sui due poli della Regione e degli Enti locali.

Qui è possibile parlare di un ricorso al principio di sussidiarietà nel suo profilo positivo dinamico: il potere sostitutivo comporta un'avocazione da parte dello Stato di poteri regionali peraltro non nella titolarità, ma nel solo esercizio; non definitiva, ma solo provvisoria.

9. - All'indomani dell'entrata in vigore della nuova versione del Titolo V, la parola passa alla Corte costituzionale, che si ritrova letteralmente sommersa da una crescente marea di ricorsi per conflitti di attribuzione. Non sarebbe stato difficile prevederlo. Già era di per sé elevato il potenziale critico di un federalismo duale, costruito su un riparto di competenze legislative solo apparentemente riconducibile al duplice criterio di una competenza generale delle Regioni e di una distinzione per materie; e rimesso ad un coordinamento, embrionalmente abbozzato, reso monco in partenza dalla soppressione della clausola dell' "interesse nazionale" e rimasto privo, in corso d'opera, anche di quella Commissione interparlamentare di cui all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che avrebbe dovuto costituire un debole surrogato al mancato varo di un Senato delle Regioni.

Quel potenziale critico viene accentuato dall'azzeramento del visto commissariale sulle leggi regionali (vecchio art. 127), che permetteva al Governo - in prima battuta - di rinviarle al Consiglio regionale per riesame e - in seconda - di contestarne la legittimità davanti alla Corte costituzionale ed il merito d'innanzi alla Camere; a sua volta, sul fronte delle Regioni, grava l'attivismo legislativo nazionale, comprensivo e pervasivo, che riduce lo spazio loro assicurato dal nuovo art. 117.

Col crescere di tali conflitti, a scapito delle controversie di legittimità, la Corte tende a modificare la parte giocata in prevalenza: da certificatrice di diritti a redistributrice di competenze, anche se, poi, ripartisce spesso queste in funzione di quelli. Il che ha una ricaduta sia "interna", sulla strumentazione concettuale e sulla tecnica argomentativa, sia "esterna", sulla parte giocata nella dinamica costituzionale.

Ne scaturirà una giurisprudenza corposa ed innovativa, che costituirà occasione per una fitta produzione dottrinale, come sempre tradotta prima in commenti a singole sentenze, poi in contributi sistematici, sì da dar vita ad un *corpus* imponente, non facile da dominare e da ricomporre. Rinunciando ad un impegno - che richiederebbe ben altro spazio di quello disponibile e ben altro *know-how* di quello qui posseduto - c'è subito da sottolineare come, *more solito*, l'itinerario della Corte sia stato *stop and go*, con un progressivo ma discontinuo decantamento del modulo di lettura del nuovo Titolo V. Fenomeno, questo, riconducibile non solo al dato strutturale per cui il suo *decisum* è e rimane condizionato dal caso sottoposto, sì da costringerla ad adattarvi il ragionamento argomentativo di supporto; ma anche al fatto che il suo convincimento è maturato a poco a poco, trovando, cammin facendo, sia il punto di compromesso, sia lo strumentario *ad hoc*.

Limitandosi ad un approccio sincronico e sintetico, capace di offrire uno schizzo dell'*acquis* giurisprudenziale a tutt'oggi, c'è da prender atto di un parere largamente condiviso: dispositivo dopo dispositivo, il Giudice delle leggi è venuto a restituirci un Titolo V dal volto nuovo, ben diverso da quello uscito dalla penna del riformatore costituzionale. E questo a partire dallo stesso modello di regionalismo che vi farebbe da sfondo, trasformato da "duale" in "cooperativo", come già avvenuto col testo precedente del Titolo V. Cambio accattivante, ma che nasconde dietro di sé un diverso equilibrio fra Stato e Regioni, perché se il "duale" divide per oggetti ed il "cooperativo" unisce per obiettivi, è anche vero che in quest'ultimo ci deve essere, *bon grè, mal grè*, un regista, cioè lo Stato.

Certo qui la Corte risponde all'istinto tipico di qualsiasi Corte suprema nazionale, cioè di privilegiare il centro verso la periferia, rimanendo così fedele al suo passato; ma certo, altresì, l'istinto viene rinforzato dal senso preciso che un modello "duale", così confuso nel riparto e così privo di qualsiasi effettivo coordinamento, può solo portare ad un conflitto permanente. Ed al servizio di questo, essa costruisce un coerente supporto razionalizzatore, scandito, *anzitutto*, dal recupero - fra quei Principi fondamentali rimasti immutati, con tutta la loro peculiare prevalenza e resistenza costituzionale - dell'art. 5, comma 1, che rinserta nella "Repubblica una e indivisibile" il riconoscimento e la promozione delle "autonomie locali"; *poi*, dall'utilizzo virtuoso dello stesso *deficit* proprio del riparto di competenze e funzioni, trasformandolo da rigido, quale avrebbe voluto essere, in flessibile; dallo scorporo dal singolo articolo costituzionale che lo contiene - 118, comma 1, e 120, comma 2 -; *infine*, dal riconoscimento come criterio di carattere generale, applicabile a tutto campo, di un principio quale quello di sussidiarietà.

Una volta riletta, alla luce della natura una ed indivisibile della Repubblica ex art. 5, la stessa equiparazione paritaria fra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato di cui all'art. 114, comma 1, si da conservare allo Stato la responsabilità primaria nella tenuta e nella resa dell'intera articolazione istituzionale, la Corte si impegna in una faticosa attività di riscrittura dell'art. 117, che, passo a passo, porta ad un vero e proprio rovesciamento del suo impianto, fino al punto di restituircelo in un visibile *continuum* rispetto al passato. Come visto, il costituente ri-disloca la competenza legislativa dal centro verso la periferia, col delimitare quella esclusiva dello Stato (comma 2), ampliare quella concorrente Stato/Regioni (comma 3), assegnare quella residua alle Regioni (comma 4). Ma la Corte, di fatto, riporta tale competenza dalla periferia al centro, attraverso una rimodulazione e scomposizione delle "materie" elencate nei commi 3 e 4.

Se si richiama la breve ricostruzione delle carenze proprie dell'art. 117, è facile avvedersi come esse siano tutte utilizzate alla bisogna, per trasformarle in altrettante giustificazioni della politica ermeneutica della Corte. Prime fra tutte quelle relative alla individuazione per materie, che permettono alla Corte di integrare le elencazioni, ritagliare le materie "trasversali", espandere o comprimere le definizioni, ridistribuire le sovrapposizioni ecc.

Una giurisprudenza "manipolativa" che deve formalmente prendere atto della cancellazione del limite dell'interesse nazionale, ma che non può sostanzialmente prescindere, tanto da far commentare "l'interesse nazionale è morto, viva

l'interesse nazionale". Le decisioni di avocazione allo Stato di competenze controverse sono supportate da argomentazioni costruite sulla lettera, ma finiscono inevitabilmente per trovare le ragioni fondanti nel prevalere di un interesse indivisibile, perché tale da dover o poter essere tutelato solo dal potere centrale; e questo con il ricorso, esplicito od implicito, allo strumentario classico costituito dalla ragionevolezza, dalla proporzionalità, dalla leale collaborazione.

Allo strumentario classico si aggiunge il principio di sussidiarietà, che la Corte ritiene intrinseco a quel regionalismo cooperativo cui intende curvare il nuovo Titolo V; si aggiunge, secondo un *continuum*, perché a venire in rilievo è sempre un interesse inscindibile, soddisfabile solo in modo unitario. Ed è d'obbligo richiamare, qui, Corte cost. 1 ottobre 2003, n. 303, relative ad un conflitto di attribuzioni sollevato dalle Regioni Marche, Toscana, Umbria e Emilia-Romagna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano sulla disciplina del procedimento da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale (legge 21 dicembre 2001, n. 443 - Disposizioni in materia di infrastrutture e trasporti - modificata dalla legge 1 gennaio 2002, n. 166 - e dd.lgs. nn. 190 e 198 del 2003), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.

Essa apre la sua motivazione con una sorta di "trattatello", ormai assunto a vero e proprio "manifesto" di un indirizzo consolidatosi fino a divenire *ius receptum*. Dà sì atto che il nuovo art. 117 appare *ictu oculi* rovesciato rispetto al vecchio, costruito com'è su un riparto che procede dall'elenco delle materie di competenza esclusiva dello Stato; ma si fa subito carico di raddrizzarlo, con un sofisticato processo retorico. *Parte* con un argomento *a contrario*, secondo cui, ritenendo "l'attività unificante dello Stato" limitata alla sola legislazione esclusiva e di principio, si finisce per svalutare oltremisura «istanze unitarie che pure in assetti costituzionali pervasi da pluralismo costituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze»; e lo sostiene con un dato comparativo, chiamando a conforto la *konkurrierende Gesetzgebung* tedesca e la *Supremacy Clause* americana. *Procede* con un argomento sistematico, per cui, allargando lo sguardo all'intero testo costituzionale, si riescono ad individuare «congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principi giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica». *Conclude* con un dato positivo, per cui «un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce per rendere meno rigida ... la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Conclude momentaneamente, perché, poi, prosegue con il passaggio più difficile, qui anticipato, del collegamento fra l'art. 118, comma 1, e l'art. 117.

Ma, facendo punto per un istante, conviene riprendere un paio di passi dedicati al principio di sussidiarietà, da cui risulta che la Corte lo assume nel suo profilo positivo e dinamico. Il profilo positivo appare evidente quando dice che è «coerente con la matrice teorica e con il significato pratico della sussidiarietà che essa agisca come *subsidium* quando un livello di governo sia inadeguato alle finalità che si intenda raggiungere»; ma ne mette subito in luce il carattere bidirezionale, cioè tale da poter essere utilizzato in senso non solo discendente, ma anche ascendente: e ciò allo scopo di legittimare il trasloco di funzioni amministrative allo Stato, ogni qualvolta solo lui sia in grado di assicurarne un esercizio unitario. Niente da rilevare in punto di logica, ma qualcosa sì, in punto di politica del diritto, perché così viene confermata la tradizionale lezione ricavabile dalla giurisprudenza di ogni Corte "federale", cioè quella di utilizzare un principio, funzionale al radicamento di competenze e funzioni alla periferia, soprattutto per spostare le une e le altre al centro.

Il profilo dinamico entra in scena laddove la Corte enfatizza il cambio che sarebbe avvenuto nel *modus operandi* del principio di sussidiarietà, passando dalla legge n. 59 del 1997 al nuovo Titolo V: «Enunciato nella legge 15 marzo 1997, n. 59 come criterio ispiratore della distribuzione legale delle funzioni amministrative fra lo Stato e gli altri enti territoriali e quindi operante nella sua dimensione meramente statica, come fondamento di un ordine prestabilito di competenze, quel principio, con la sua incorporazione nel testo della Costituzione, ha visto mutare il proprio significato. Accanto alla primitiva dimensione statica, che si fa evidente nella tendenziale attribuzione della generalità delle funzioni ai Comuni, è resa, infatti, attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà, che consente ad essa di operare non più come *ratio* e fondamento di un ordine di attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista

del soddisfacimento di esigenze unitarie». Qui, però essa crea un artificioso *discontinuum* fra la legge n. 59 del 1997 e l'art. 118, comma 1: là come qui il carico amministrativo è affidato al Comune, tranne quanto scorporabile ad un livello piu' alto: tutto allo stesso titolo originario, con riguardo al titolare e non all'esercizio. Dato, questo, che non viene modificato dal fatto che là il legislatore delegante e qui il costituente abbiano rimesso l'*an* ed il *quantum* dello scorporo, rispettivamente, al Governo e al legislatore, nel rispetto del principio di sussidiarietà.

Il fatto è che l'elemento di flessibilità che la Corte intende valorizzare non attiene alle funzioni amministrative, ma alle competenze legislative. Sicché, nel prosieguo del suo ragionamento, essa deve superare un passaggio difficile, di come traslocare il principio di sussidiarietà dalle une alle altre, rendendolo applicabile nel contesto non solo dell'art. 118, comma 1, ma anche dell'art. 117 Cost. Avrebbe potuto scegliere un percorso diretto, elevandolo a principio generale valido per qualsiasi riparto, così di funzioni amministrative come di competenze legislative; ma questo l'avrebbe portata troppo oltre, ben al di là di quanto il caso sottoposto richiedesse. Preferisce, dunque, un itinerario indiretto, collegandolo al principio di legalità: l'attrazione della funzione amministrativa da parte dello Stato «non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, induce 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».

Il passaggio viene, dunque, superato con un saggio di acrobatismo argomentativo. Una volta che determinate funzioni, pur inerenti a competenze concorrenti, siano da attribuirsi allo Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; allora, anche le competenze relative alla disciplina di quelle funzioni sono da riconoscersi allo Stato, in forza del principio di legalità. Invero, se, in generale, solo norme di legge sono legittimate a regolare le funzioni amministrative; qui, in particolare, tali norme devono essere nazionali, perché se potessero essere regionali, risulterebbero inevitabilmente eterogenee, tali da non garantire quell'esercizio unitario per cui le funzioni regolate sono state avocate al centro.

La Corte, però, sa che così ha aperto uno spiraglio che potrebbe trasformarsi in un varco incontrollabile, per cui si affretta a precisare che «i principi di sussidiarietà e di adeguatezza convivono con il normale riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo V e possono giustificare una deroga solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con le Regioni interessate».

Così - proprio per il fatto che il dislocamento verso l'alto delle funzioni amministrative per il principio di sussidiarietà comporta un dislocamento corrispondente delle competenze legislative per il principio di legalità - lo stesso principio di sussidiarietà viene, per così dire, rinforzato, associandolo con quelli di ragionevolezza, di proporzionalità e di leale collaborazione.

Ed è proprio su quest'ultimo, nel suo aspetto procedurale, che la Corte insiste, per enfatizzare il passo avanti compiuto col nuovo testo costituzionale: «Nel Tit. V l'equazione "elementare interesse nazionale-competenza statale", che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale. Ciò impone di anettere ai principi di sussidiarietà e adeguatezza una valenza squisitamente procedimentale, poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà».

In sintesi, il principio di sussidiarietà viene preso a referente costituzionale esplicito dell'intero processo interpretativo, ma con l'aiuto di qualche altro principio, coinvolto od assorbito. Nella prima parte della sua premessa, la Corte lo assume nel suo significato/ruolo "tipico", deducibile dall'art. 118, comma 1, di criterio di riparto delle funzioni amministrative; peraltro, valorizzandone il profilo positivo, per legittimare l'attribuzione allo Stato di determinate funzioni. Ma questo non le è sufficiente, sicché deve chiamare in aiuto il principio di legalità, per far seguire a tale attribuzione delle funzioni quella delle competenze legislative relative alla loro disciplina, trasformandole da concorrenti Stato/Regioni in esclusive dello Stato.

Nella seconda parte della stessa premessa, la Corte - in forza del congiunto disposto degli artt. 117 e 118, primo comma - coniuga il principio di sussidiarietà con quelli di ragionevolezza, proporzionalità e leale collaborazione; e lo fa, per vincolare la disciplina statale delle funzioni amministrative alla previsione di procedure concertative. In passato la Corte aveva dato vita ad una giurisprudenza sempre alla ricerca di un suo *ubi consistam*, nella costante oscillazione fra una variante *soft* (a rischio di irrilevanza) ed una *hard* (a rischio di paralisi) di tali procedure. Ora, con grande chiarezza, pone una duplice condizione circa la dinamica del principio di leale collaborazione e la valenza dell'intesa, come ben risulta dai passi sopra citati.

In primo luogo, l'*iter* concertativo previsto deve essere funzionale a saggiare *in limine* la stessa consistenza dell'istanza unitaria giustificante l'avocazione statale, in base al principio di sussidiarietà, di funzioni amministrative regionali, con la possibilità di escluderla; e solo poi, a gestire in via partecipata le funzioni amministrative. Ed in secondo luogo, deve mettere capo ad un' "intesa forte", come ricavabile dalle espressioni di "accordo stipulato" e di "coordinamento orizzontale", paritario, giusto l'opposto di quello verticale, gerarchico; e ciò nel senso precisato in seguito.

Il che trova conferma nella parte successiva della motivazione, dedicata all'esame puntuale delle singole eccezioni sollevate. Così, per quel che attiene al primo punto: «Nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse ad un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza ...»; e per quanto concerne il secondo punto: «Per giudicare se una legge statale che occupi questo spazio» - cioè di competenze legislative concorrenti - «... costituisca ... applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un'intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina».

Un esame analitico, eccezione per eccezione, non è qui possibile; basti richiamare qualche *decisum* rilevante in argomento: la disciplina statale di funzioni amministrative regionali avocate deve essere fatta per legge e non per regolamento legislativo; la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo, determinante una temporanea compressione della competenza legislativa regionale, «deve ritenersi non irragionevole» allorché «finalizzata ... ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività»; la deroga realizzata all'art. 117, comma 3, con l'attrazione allo Stato di competenze legislative Stato-Regioni, deve essere giustificata, ai sensi dell'art. 118, comma 2, in maniera esplicita o implicita, ma chiaramente deducibile; la procedura e relativa intesa deve essere valutata, a seconda della rilevanza dell'interesse in causa, al duplice livello di Conferenza unificata Stato-Regioni e di singola Regione.

A dire il vero, il punto più chiacchierato di Corte cost. n. 303 del 2003 è stato quello di un ritorno a quel parallelismo delle funzioni scritto nel vecchio testo del Titolo V; peraltro rovesciato, perché, se, ieri, erano le competenze legislative, oggi finirebbero per essere le funzioni amministrative a far da traino. Rilievo importante in un discorso di sistema, ma che qui merita di esser solo accennato, per cogliere appieno l'impatto della sentenza; accennato, per poi confrontarsi con la successiva giurisprudenza costituzionale, la sola a poterci restituire quale, a giudizio della Corte, sia oggi l'ambito, il significato, il ruolo del principio di sussidiarietà.

10. - A distanza di pochi mesi, Corte cost. 13 gennaio 2004, n. 6 riecheggia quasi alla lettera Corte cost. n. 303 del 2003, che debitamente richiama. Richiesta di risolvere dei ricorsi presentati dalle Regioni Umbria, Basilicata e Toscana nei confronti di articoli del d.l. 7 febbraio 2002, n. 7 (Misure urgenti per garantire la sicurezza del sistema elettrico nazionale) - per violazione degli artt. 77, comma 2, 97, comma 1, 114, 117, commi 1, 2, lett. m), e 3, 118, commi 1 e 2, 120, comma 2, nonché del principio di leale collaborazione - essa dà atto che la materia interessata sia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», dunque di competenza concorrente; e concorda sul fatto che la normativa impugnata contenga non meri principi fondamentali, bensì una vera e propria disciplina di dettaglio auto-applicativa, non suscettibile d'essere sostituita dalla legislazione regionale, sì da essere in contrasto con l'art. 117, comma 3. Ma giudica che la questione vada esaminata e risolta alla luce dell'art. 118, comma 1, per vedere se sia giustificata un'avocazione da parte dello Stato delle funzioni amministrative coinvolte, in base ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, «rispondendo ad esigenze di carattere unitario».

Se la risposta è positiva, ben può la legge statale regolare tali funzioni, in forza del principio di legalità, sempreché «detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione di tali funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tal fine» e sia «adottata a seguito di procedure che assicurino la partecipazione dei livelli di governo coinvolti attraverso strumenti di leale collaborazione» o, comunque contempli «adeguati strumenti di

cooperazione per l'esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate a capo degli organi centrali».

Sembrirebbe che per la Corte la partecipazione regionale possa essere richiesta a scelta per la stessa approvazione della legge statale o per la gestione dell'attività amministrativa. Non è così, perché essa dà subito atto che, essendo preclusa la prima via «nella perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari e, più in generale, dei procedimenti amministrativi - anche solo nei limiti di quanto previsto dall'art. 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», la sola percorribile è la seconda. Dato, questo, confermato a chiare lettere da Corte cost. 28 giugno 2004, n. 196, in un ricorso presentato da varie Regioni e Comuni nei confronti di articoli del d.l. 30 settembre 2003, n. 269 (Disposizioni urgenti per favorire lo sviluppo e per la correzione dell'andamento dei conti pubblici) - per violazione di vari articoli della Costituzione ed, in particolare, del principio di leale collaborazione, in quanto non consultate, attraverso la Conferenza Stato-Regioni, in sede di adozione né del decreto-legge, né del disegno di legge di conversione: «non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di procedure legislative ispirate alla leale collaborazione tra Stato e Regioni (né risulta sufficiente il sommario riferimento all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001)».

Per la Corte tutti i conti tornano, anche quelli relativi al rispetto del principio di leale collaborazione. A ragione la normativa impugnata contempla due distinti livelli di partecipazione delle Regioni, in virtù dell'estensione degli interessi coinvolti, inter-regionali e regionali: per la determinazione dell'elenco degli impianti di energia elettrica assoggettati agli speciali procedimenti previsti da una «previa intesa in sede di Conferenza permanente tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano»; per l'autorizzazione ministeriale per il singolo impianto un procedimento unico, al quale partecipano «le Amministrazioni statali e locali interessate ..., d'intesa con la Regione interessata». E - cosa degna di rilievo - quest'ultima «va considerata come un'intesa 'forte', nel senso che il suo mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento ... a causa del particolarissimo impatto che una struttura produttiva di questo tipo ha su tutta una serie di funzioni regionali relative al governo del territorio, alla tutela della salute, alla valorizzazione dei beni culturali ed ambientali, al turismo, etc.». Dunque la qualificazione dell'intesa come 'forte' risulta giustificata dal grado di incidenza della scelta su attività regionali rientranti in altre competenze legislative concorrenti o residuali, secondo un giudizio ponderale rimesso totalmente al Giudice delle leggi.

Una volta consolidata la sua linea interpretativa, la Corte la richiama di volta in volta, curvandola alla bisogna della questione considerata. Investita dalla Regione Emilia-Romagna di un conflitto di attribuzione relativa ad una delibera del CIPE (1 agosto 2003, n. 67, Primo programma delle opere strategiche - legge n. 443 del 2001 - Metrò automatico di Bologna) per contrasto con gli artt. 117, 118, e 136 Cost., nonché del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni - Corte cost. 16 luglio 2004, n. 233, ripercorre la lezione di Corte cost. n. 303 del 2003, circa la lettura dell'art. 118, comma 1; e, giunta all'applicazione del principio di leale collaborazione, ritiene di poter individuare «due livelli di necessario consenso della Regione nella vicenda concernente la approvazione del progetto della metropolitana di Bologna»: il primo, riguardante la localizzazione, avrebbe visto l'intesa; il secondo, attinente al progetto preliminare, no, con conseguente annullamento della relativa delibera del CIPE.

Se questo è il filone principale di utilizzo dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, in virtù dell'art. 118, comma 1, ce n'è un altro secondario in forza dell'art. 120, comma 2. A fronte di un ricorso presentato dallo Stato nei riguardi della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 233 - per violazione degli artt. 117, comma 2, lett. e), g), l), p), s), 120, comma 2, 114, commi 1 e 2 Cost. - Corte cost. 27 gennaio 2004, n. 43, vede nell'art. 120, comma 2, un potere sostitutivo "*straordinario*" e "*aggiuntivo*", che non esclude affatto qualsiasi altro introdotto «dalla legislazione di settore, statale o regionale, in capo ad organi dello Stato e delle Regioni o di altri enti territoriali, in correlazione con il riparto delle funzioni amministrative da essa realizzato e con le ipotesi specifiche che li possono rendere necessari». Dunque, una legge regionale che disciplini un potere sostitutivo della Regione nei confronti dei Comuni, con riguardo a funzioni amministrative loro spettanti in forza dell'art. 118, comma 1, è legittima; lo è, sempreché rispettosa dei limiti introdotti dalla precedente giurisprudenza costituzionale per una legge statale che regoli un uguale potere dello Stato nei confronti delle Regioni. Il che comporta che la definizione dei presupposti sostanziali e procedurali sia fatta per legge (Corte cost. n. 338 del 1989); che la sostituzione sia relativa ad atti o attività «prive di discrezionalità nell'*an* (anche se non necessariamente nel *quid* o nel *quomodo*)» (Corte cost. n. 177 del 1988); che la stessa sia esercitata da un organo di governo o sulla base di una sua decisione (Corte cost. nn. 460 del 1989; 342 del 1994; 313 del 2003); che la legge contenga «congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. ancora sentenza n. 177 del 1988), non a caso espressamente richiamato anche dall'art. 120, secondo comma, ultimo periodo, della Costituzione a proposito del potere sostitutivo "*straordinario*", ma operante più in generale nei rapporti fra enti dotati di autonomia costituzionalmente garantita» e, dunque preveda «un procedimento nel quale l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento, e di interloquire nello stesso procedimento (cfr. sentenze n. 153 del 1986, n. 416 del 1995; ordinanza n. 53 del 2003)».

Decisione, questa, che viene ripresa e confermata nelle successive Corte cost., 2 marzo 2004, n. 69 e 6 aprile 2004, n. 112, entrambe relative a ricorsi presentati dallo Stato nei confronti di leggi regionali prevedenti poteri sostitutivi rispetto a funzioni amministrative spettanti ad Enti locali (legge regionale Puglia 3 gennaio 2003, n. 2, per violazione degli artt. 114, 117, comma 2, lett. p), 120 Cost.; e, rispettivamente legge regionale Marche 24 luglio 2002, n. 10, per violazione degli artt. 114, commi 1 e 2, 117, comma 2, lett. l), p), s), 120, comma 2, Cost.); conflitti definiti a favore dello Stato, per inosservanza delle condizioni di esercizio previste. La continuità fra Corte cost. n. 43 del 2004 e Corte cost. nn. 69 e 112 del 2004, però, non occulta una differenza significativa: nella prima sentenza è la Regione a difendersi con successo da una incursione dello Stato; mentre nelle altre due è lo Stato a muoversi con successo contro un'invasione delle Regioni a danno degli Enti locali, evidenziando, così quel loro vuoto di autotutela costituzionale, già sottolineato nell'esame del Titolo V.

Il referente di fondo del ragionamento della Corte rimane il potere sostitutivo regolato dall'art. 120, comma 2, Cost., che riesce sì "straordinario" ed "aggiuntivo" rispetto ai poteri sostitutivi introducibili e regolabili con legge statale e regionale, ai sensi di una giurisprudenza risalente, ma costruito sullo stesso modello. Il modello proprio del potere sostitutivo - come detto a suo tempo, proprio con riguardo all'art. 120, comma 2 - rispecchia il profilo positivo, nel suo aspetto dinamico del principio di sussidiarietà: il profilo positivo, utilizzato dall'alto in basso; nel suo aspetto dinamico, perché relativo non al titolo, ma all'esercizio, quindi non definitivo, ma provvisorio.

E circa il suo rapporto con l'art. 118, comma 1, che del principio di sussidiarietà rende il profilo bidirezionale, negativo/positivo, peraltro utilizzato dalla Corte come positivo, nel suo aspetto statico, vale la pena di citare un passo di Corte cost. n. 43 del 2004: se non risultasse di per sé legittima l'introduzione di poteri sostitutivi per legge statale e regionale, «si avrebbe infatti l'assurda conseguenza che, per evitare la compromissione di interessi unitari che richiedono il compimento di determinati atti o attività, derivante dall'inerzia anche solo di uno degli enti competenti, il legislatore (statale o regionale) non avrebbe altro mezzo se non collocare ad un livello di governo più comprensivo, assicurandone "l'esercizio unitario" ai sensi del primo comma dell'articolo 118 della Costituzione: conseguenza evidentemente sproporzionata e contraria al criterio generale insito nel principio di sussidiarietà».

11. - E' già evidente nella giurisprudenza del 2004 un progressivo spostamento del punto di equilibrio dalla "chiamata in sussidiarietà" alla "leale collaborazione", nella forma dell'intesa "forte": una maggiore disponibilità a legittimare la prima, a fronte di una maggiore severità nel pretendere la seconda. Il che trova conferma, se pur a misura della singola questione volta a volta esaminata, nella giurisprudenza del 2005.

Corte cost. 26 gennaio 2005, n. 31 (relativa ad un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Emilia-Romagna nei confronti di articoli delle leggi 27 dicembre 2002, n. 289 - legge finanziaria n. 2003 - e 16 gennaio 2003, n. 3 - Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione - per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost.) accoglie una delle contestazioni avanzate, con una sentenza sostitutiva che modifica l'art. 26, comma 3, legge finanziaria 2003: i provvedimenti ivi previsti devono essere adottati non "sentita", ma "previa intesa" con la Conferenza unificata. E' importante notare come qui la materia interessata - "coordinamento informativo statistico e informatico"- sia di competenza esclusiva dello Stato; ma la Corte, dato atto di questo, giudica che la stessa «presenta un contenuto precettivo idoneo a determinare una forte incidenza sull'esercizio concreto nella materia dell' "organizzazione amministrativa delle Regioni e degli Enti locali", tale da giustificare un più incisivo coinvolgimento di tali enti nella fase di attuazione delle disposizioni censurate».

Si colloca sulla linea di Corte cost. n. 6 del 2004 - di una partecipazione delle Regioni articolata su più livelli - Corte cost. 29 gennaio 2005, n. 62, che riunisce diversi ricorsi, fra cui uno sollevato dalla Regione Basilicata nei confronti del d.l. 14 novembre 2003, n. 314, convertito con legge 24 dicembre 2003, n. 368 (in materia di stoccaggio di rifiuti radioattivi), per violazione dell'art. 117 e dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. La Corte ritiene che la materia interessata sia di competenza dello Stato ("tutela dell'ambiente" ex art. 117, comma 2, lett. s); ma senza escludere la possibilità di una concomitante attività legislativa delle Regioni in forza di una competenza concorrente in altra materia ("tutela della salute" e "governo del territorio" ex art. 117, comma 3). Questo non impedisce che la legge statale possa regolare le funzioni amministrative necessarie alla realizzazione di interventi di rilievo nazionale, che ricadano nell'ambito non solo delle competenze esclusive dello Stato, ma anche in quello della competenza concorrente, in quanto attratte «in base ai criteri generali dettati dall'art. 118, primo comma, della Costituzione, vale a dire ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza».

Solo che proprio per questo intreccio, comportante un impatto sulle popolazioni investite, occorre far partecipare «attraverso opportune forme di collaborazione, le Regioni sul cui territorio gli interventi sono destinati a realizzarsi» (cfr.

sentenza n. 303 del 2003), diverse «in relazione al tipo di interessi coinvolti e alla natura e alla intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte». Dopodichè la Corte passa ad esaminare le forme di collaborazione effettivamente previste, preoccupandosi anche delle eventuali situazioni di stallo. Distinto un duplice livello, considera costituzionalmente legittimo quanto previsto per il primo - individuazione del sito in cui collocare il deposito di stoccaggio nucleare -, cioè l'intesa realizzata attraverso la Conferenza unificata; ed in caso di mancata intesa - dovendo «lo Stato essere posto in condizioni di assicurare ugualmente la soddisfazione dell'interesse unitario coinvolto, di livello ultraregionale» - il ricorso «secondo uno schema ben noto ed usuale, ad un provvedimento adottato dal Presidente del Consiglio dei ministri, previa delibera del Consiglio dei ministri, e dunque col coinvolgimento del massimo organo politico-amministrativo, che assicura il livello adeguato di relazione fra organi centrali e autonomie costituzionalmente garantite. Giudica, invece, costituzionalmente illegittimo quanto contemplato per il secondo livello - concreta localizzazione e realizzazione dell'impianto - in quanto non considera "forme di partecipazione al procedimento della Regione interessata, fermo restando che in caso di dissenso irrimediabile possono essere previsti meccanismi di deliberazione definitiva da parte di organi statali, con adeguate garanzie procedurali».

Seguendo un ordine cronologico - che meglio rende il percorso della Corte, coerente nell'indirizzo di fondo, ma condizionato dal caso sottoposto e dallo stile dell'estensore - meritano menzione alcune decisioni, con a presupposto un intreccio di competenze non risolvibile secondo il criterio della prevalenza, ma con uno svolgimento non omogeneo.

Corte cost. 12 aprile 2005, n. 151 (su un ricorso presentato dalla Regione Emilia-Romagna, con riguardo alla l. 24 dicembre 2003, n. 350 - legge finanziaria 2004 - per violazione dell'art. 117, commi 3 e 6 Cost.), premette che il contributo ivi previsto per l'acquisto di un *decoder* coinvolge una «pluralità di materie e di interessi (tutela della concorrenza, sviluppo tecnologico, tutela del pluralismo dell'informazione), appartenenti alla competenza legislativa esclusiva e concorrente dello Stato, senza che alcuna di esse possa dirsi prevalente così da attrarre l'intera disciplina; e che, il fatto che sia previsto e regolato direttamente con legge statale, riesce giustificato in forza del principio di sussidiarietà di cui all'art. 118, comma 1, per "una evidente esigenza di esercizio unitario ..., non potendo un siffatto intervento a sostegno del pluralismo informativo non essere uniforme sull'intero territorio nazionale", nonché "ragionevole e proporzionato"». Diverso, invece, l'andamento di Corte cost. 8 giugno 24 dicembre 2005, n. 219 e Corte cost. 16 giugno 2005, n. 231 (su ricorsi presentati sempre dalla Regione Emilia-Romagna, con riguardo alla legge finanziaria 2004, per violazione degli artt. 117, 118 e 119, comma 4 Cost., e, rispettivamente, degli artt. 117, comma 3, 118, 119): entrambe partono dal presupposto che il tema trattato riguardi più materie contemplate all'art. 117, commi 2, 3 e 4, creando un intreccio non risolvibile in base al criterio della prevalenza; ma decidono il conflitto a favore della Regione, con ricorso non, *in primis*, al principio di sussidiarietà, ma solo a quello di leale collaborazione.

Così Corte cost. n. 219 del 2005, a proposito dei lavori socialmente utili - ricadenti nell'ambito della previdenza sociale e della tutela del lavoro, esclude che *in casu* possa giocare il criterio di sussidiarietà ex art. 118, comma 1, trattandosi di interessi che, lungi dal trascendere gli ambiti regionali, rimangono confinati a quelli locali, addirittura comunali; e ricorre, invece, al principio di leale collaborazione, per sindacare la mancanza di strumenti idonei a garantirla, secondo il giudizio discrezionale dello stesso legislatore, «il quale - peraltro - nelle varie fasi dell'evoluzione normativa...- ha già fatto ricorso sia alla previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti Stato-Regioni, sia alla convenzione fra Stato e Regione interessata». Ed - a sua volta - Corte cost. n. 231 del 2005, a riguardo del Fondo per la partecipazione dei lavoratori nelle imprese - ricadente nell'ambito dell'ordinamento civile e della tutela del lavoro - ricorre subito al principio di leale collaborazione, per sanzionare la carenza di procedimenti atti ad assicurarla, anche qui secondo il giudizio discrezionale del legislatore, dato che «nella materia in oggetto non si riscontra l'esigenza di specifici strumenti costituzionalmente vincolati di concretizzazione del principio stesso».

Un caso diverso, ma comparabile è quello offerto da Corte cost. 15 luglio 2005, n. 279 (su ricorso presentato dalle Regioni Emilia-Romagna e Friuli Venezia Giulia, con riguardo al d.lgs. 19 febbraio 2004, n. 59 - Definizione delle norme generali relative alla scuola dell'infanzia e al primo ciclo di istruzione - per violazione degli artt. 117, comma 3 e 6 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione), che, dopo aver salvato il contenuto del decreto legislativo in quanto avente ad oggetto "norme generali sull'istruzione" (art. 117, comma 2, lett. n), distinte dai principi fondamentali per l' "istruzione" (art. 117, comma 3), lo corregge in base al principio di leale collaborazione, con sentenza in parte sostitutiva ed in parte additiva: i decreti del Ministro dell'istruzione relativi all'anticipazione dell'età di accesso alla scuola dell'infanzia e alla scuola primaria, nonché all'incremento di posti per le attività di tempo pieno e di tempo prolungato, devono essere adottati sentita la Conferenza unificata Stato-Regioni.

Rientrano, invece nell'alveo del ricorso congiunto ai principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, sia pur con qualche variante significativa, Corte cost. 24 giugno 2005, n. 242 (su un conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione

Emilia-Romagna, con riguardo alla legge finanziaria 2004, per violazione degli artt. 117, 118 e 119 Cost., nonché del principio di leale collaborazione; e Corte cost. 7 luglio 2005, n. 270 (su un conflitto di attribuzione sollevato dalle Regioni Sicilia, Veneto, Emilia-Romagna, Marche, con riguardo alla l. 16 gennaio 2003, n. 3 - Disposizioni ordinamentali in materia di pubblica amministrazione -, al d.lgs. 16 ottobre 2003, n. 288 - Riordino della disciplina degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico - ed alla legge finanziaria 2004.

La prima, Corte cost. n. 242 del 2005, si segnala perché - relativamente ad un Fondo rotativo nazionale affidato alla Società Sviluppo Italia, finalizzato allo sviluppo di imprese medio-grandi - ritiene sussistere «in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell'art. 117», tale da giustificare una legge statale che attragga «a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione». Naturalmente con la coda scontata di una forma di partecipazione, che qui la Corte, con una pronuncia additiva, considera adeguata, una volta che la richiesta approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi del Fondo sia preceduta dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

La seconda, Corte cost. n. 270 del 2005, si raccomanda perché - relativamente al nuovo regime degli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, riconducibile a materie elencata nell'art. 117, comma 3 (tutela della salute e ricerca scientifica), concorda sul fatto che la legge delega n. 288 del 2003 contenga non principi, ma norme di dettaglio; ma sottolinea che lo Stato può «nella materie di legislazione concorrente, andare al di là di quanto possono disciplinare ordinariamente le leggi cornice, per tutelare al tempo stesso in modo diretto anche "esigenze di carattere unitario" ai sensi dell'art. 118, primo comma Cost., seppur evidentemente nei limiti e con le necessarie forme collaborative cui fa riferimento la giurisprudenza costituzionale in materia». E, di conseguenza, opera a ritaglio, con una serie di pronunce di incostituzionalità parziale.

Sulla stessa lunghezza d'onda, ma con un'argomentazione diversa, appare Corte cost. 19 luglio 2005, n. 285 (ricorso presentato dalle Regioni Emilia-Romagna e Toscana, con riguardo al d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28, per violazione degli artt. 3, 76, 117, comma 3, 4, 6, 9, 118), che, dopo aver ricondotto la disciplina delle attività cinematografiche alla "organizzazione di attività culturali" ricompresa nell'art. 117, comma 3, salva il decreto legislativo, accusato di contenere non principi, ma norme di dettaglio. A suo giudizio, il decreto contrasta non solo con l'art. 117, comma 3, ma anche con l'art. 118, comma 1 Cost., dato che se si fosse voluto intervenire con una "chiamata in sussidiarietà", la si sarebbe dovuta accompagnare con la previsione di un *iter* quale previsto da Corte cost. n. 303 del 2003, cioè di "attività concertative e di coordinamento orizzontale". Tuttavia, premesso che, essendo il livello di governo regionale e infra-regionale di per sé insufficiente ad assicurare un regime omogeneo, giudica legittimo un intervento dello Stato che fissi regole giuridiche guida e, se del caso, avochi a sé in sussidiarietà funzioni amministrative e le potestà normative necessarie per regolarle; e, quindi, possibile un lavoro di taglia e cucì sul decreto stesso, per ricondurlo al modello costituzionale della "chiamata in sussidiarietà". Cosa, questa, che realizza con pronunce additive, che riportano «ai moduli della concertazione necessaria e paritaria fra organi statali e Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ..., tutti quei numerosi poteri di tipo normativo o programmatico che caratterizzano il nuovo sistema di sostegno ed agevolazione delle attività cinematografiche, ma che nel decreto legislativo sono invece riservati solo ad organi statali».

Con Corte cost. 7 ottobre 2005, 378 (relativa a più ricorsi: tre sollevati dalle Regioni Campania, Toscana e Friuli-Venezia Giulia, nei confronti del d.l. 28 maggio 2004, n. 378 - Disposizioni urgenti per garantire la funzionalità di taluni settori della pubblica amministrazione - e della legge di conversione 27 luglio 2004, n. 186, per violazione, complessivamente, degli artt. 3, 5, 77, 114, 117, 118 e 120, e 10 legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché del principio di leale collaborazione; ed uno dal Governo, nei rispetti della legge regionale Friuli-Venezia Giulia 24 maggio 2004, n. 17, per violazione dell'art. 117, comma 3 Cost.), si ha una ulteriore puntualizzazione a proposito della rilevanza dell' "intesa" Stato-Regione.

La Corte premette che c'è un problema comune, quale costituito dallo stallo creatosi a seguito della mancata "intesa" Stato-Regione, nella procedura prevista dall'art. 8 della legge 28 gennaio 1994, n. 84. Ma ritiene che tale intesa, interpretabile come «frutto in ogni caso di una codeterminazione del Ministro e della Regione» risponda in pieno alla sopravvenuta riforma del Titolo V, con l'inserzione della materia dei "porti e degli aeroporti civili" tra quelle di legislazione concorrente; e vi risponda, perché nell'ambito di una procedura che avoca al Governo funzioni amministrative in tale materia, assicura un'adeguata partecipazione della Regione all'esercizio delle medesime. Sicché,

conclude, il declassamento da intesa "forte" a "debole", realizzato dalla legge n. 186 del 2004 e dalla legge regionale Friuli-Venezia Giulia n. 17 del 2004, non è costituzionalmente legittimo.

Nell'interessante motivazione, la Corte mostra di essere consapevole del problema più generale. Così dice che «l'esigenza di leale cooperazione, non esclude *a priori* la possibilità di meccanismi idonei a superare l'ostacolo» costituito dal «mancato raggiungimento dell'accordo»; anzi l'ampio spazio concesso alla legislazione concorrente, li rende oggi opportuni; ed offre i criteri che dovrebbero regolarli: «che non stravolgano il criterio per cui alla legge statale compete fissare i principi fondamentali della materia; che non declassino l'attività di codeterminazione connessa all'intesa in una mera attività consultiva; che prevedano l'allocazione delle funzioni amministrative nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui all'art. 118 Cost.».

Come espressivi dell'uso di tali criteri - peraltro definiti prudentemente «forse in assoluto non esaustivi» - al fine di legittimare strumenti sostitutivi dell'intesa, richiama i precedenti costituiti da Corte cost. n. 6 del 2004 e 62 del 2005. Ma, poi, giudica che tali strumenti trovavano, allora, specifici e puntuali motivi di giustificazione, in quanto «non solo vi era una pressante esigenza di provvedere» (sentenza n. 6 del 2004), ma vi era altresì un intreccio con materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato (sent. n. 62 del 2005); sì da risultare illegittimi nel caso sotto esame.

Merita di essere menzionata, a chiusura di questa rassegna, Corte cost. 14 ottobre 2005, n. 383 (relativa a ricorsi presentati dalla Regione Toscana e dalla Provincia autonoma di Trento, nei confronti del d.lgs. 29 agosto 2003, n. 290, convertito con l. 27 ottobre 2003, n. 290 - in tema di servizio elettrico nazionale - e della l. 23 agosto 2004, n. 239 - in tema di riordino del sistema energetico - per violazione degli artt. 117 e 118 Cost., nonché del principio di leale collaborazione).

Una volta ricondotta la maggior parte delle disposizioni impugnate alla materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", di cui all'art. 117, comma 3, la Corte si allinea alla precedente Corte cost. n. 6 del 2004, per giustificare «la "chiamata in sussidiarietà" di molte funzioni amministrative concernenti il settore energetico, sulla base del riconoscimento della preminente esigenza di evitare il pericolo di interruzione della fornitura dell'energia elettrica a livello nazionale». Ma con l'usuale contropartita, costituita dalla "leale collaborazione", che deve mettere capo a «vere e proprie intese 'in senso forte', ossia ... atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti».

Il che - dice la Corte - potrà comportare situazioni di stallo, affrontabili e superabili con l'individuazione legislativa «di procedure parzialmente innovative volte a favorire l'adozione dell'atto finale ..., ma tali procedure non potranno in ogni caso prescindere dalla permanente garanzia della posizione paritaria delle parti coinvolte». Sembrerebbe ritornare l'ormai scontato circolo vizioso, per cui per superare il persistente dissenso bisogna trovare un meccanismo costruito sul consenso; ma qui la Corte delinea una via di uscita: «E nei casi limite di mancato raggiungimento dell'intesa, potrebbe essere utilizzato, in ipotesi, lo strumento del ricorso a questa Corte in sede di conflitto di attribuzione fra Stato e Regione».

12. - Si può dire che nell'arco di un paio d'anni, a partire da Corte cost. n. 303 del 2003, l'utilizzazione della "chiamata in sussidiarietà", con l'osservanza della "leale collaborazione" sia stata lanciata, elaborata ed applicata ad un'ampia casistica. Come ben sintetizza Corte cost. 1 febbraio 2006, n. 31 (relativa al conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Lombardia a fronte di una circolare dell'Agenzia del demanio, avente ad oggetto il d.l. 24 giugno 2003, n. 143, convertito con legge n. 1 agosto 2003, n. 212, per violazione del principio di leale collaborazione) con riguardo ad una Agenzia operante sul confine tra le sfere di competenza statale e regionale in materia di Governo del territorio: premesso che è compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico fra i due sistemi statale e regionale «perché le linee tracciate dalla Costituzione siano rispettate nel tempo, pur nel mutamento degli strumenti organizzativi che lo Stato e le Regioni sceglieranno», essa fa ricorso allo strumento ormai elettivo dell'uso coordinato del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, che pone l'accento su quest'ultimo, con parole enfatiche. Dichiarò, infatti, «Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono fra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità, lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali».

Il che può essere assunto come un riepilogo del cammino percorso dal 2003 al 2006 dalla Corte costituzionale. Il punto di partenza è costituito dal profondo convincimento che, come già il vecchio Titolo V, anche il nuovo uscito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 debba essere "forzato" nel senso di convertire un sistema "duale" in uno "cooperativo", per assicurare un funzionamento non penalizzante; e ciò facendo perno sulla continuità dei principi fondamentali, nella discontinuità delle norme organizzative: cioè, *in primis*, l'art. 5 della Carta fondamentale, che «La Repubblica una e indivisibile ...adegua i principi e metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia ...». Ed alla gerarchia di valori chiaramente deducibile dalla lettera di tale articolo - con l'unità ed indivisibilità che fa aggio sull'autonomia, cui la Corte rimarrà sempre fedele -, coltivando una tendenza alla centralizzazione, fra l'altro caratteristica di qualsiasi Alta Corte, operante in un sistema regionalista o federalista. Anche se essa manifesta una chiara consapevolezza della "svolta" inscritta nella legge costituzionale n. 3 del 2001, con una riscrittura del riparto delle competenze legislative tutta a vantaggio delle Regioni ed una concentrazione delle funzioni amministrative a capo dei Comuni.

Nella continuità c'è, dunque, una discontinuità, segnata da una maggiore disponibilità a ricercare e trovare "compromessi" fra l'uno e l'altro valore; e dalla spendita di una strumentazione concettuale rielaborata rispetto all'eredità precedente. Essa deve confrontarsi con una imputazione delle competenze legislative assai più complessa e difficile, costruita com'è su una triplice ripartizione, quale offerta dall'art. 117, commi 2, 3 e 4, con riguardo, rispettivamente alla legislazione esclusiva dello Stato, concorrente Stato/Regione e generale della Regione; e, per i commi 2 e 3, con una duplice elencazione di materie, di cui molte miste, mal definite, sovrapposte, mentre, per il comma 3, con una individuazione in bianco, in quanto meramente residuale. E lo deve fare senza più alcun filtro preventivo, costituito dal vecchio art. 127; e senza poter ricorrere al *deus ex machina* dell'interesse generale, eliminato nel nuovo art. 11, comma 1.

A fronte di una moltiplicazione dei ricorsi, dovuta sia al cambio del Titolo V, sia all'attivismo legislativo di uno Stato chiamato a farsi carico di una profonda crisi e di Regioni cresciute in identità e rilevanza, la Corte fa capire che la riforma è monca, priva com'è di una sede unitaria di concertazione legislativa: la stessa Commissione parlamentare per le questioni regionali - di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001, art. 11 - è rimasta lettera morta; e non può essere invocata neppure in via interpretativa.

Una volta che la sua attività manipolativa dell'art. 117, condotta con una tendenziale preferenza per la competenza esclusiva dello Stato, la lascia con un intreccio di competenze non risolubile in base al criterio della prevalenza, la Corte recupera quel principio di leale collaborazione, da lei stessa elaborato in vigenza del vecchio Titolo V. E lo fa, a ben guardare, sia in via diretta; sia - questa è la novità - in via indiretta, mediata da quel principio di sussidiarietà, costituzionalizzato dall'art. 118, comma 1.

Non è certo il caso di riprendere qui la sofisticata ricostruzione offerta da Corte cost. n. 303 del 2003, se non per rammentare che sono ben tre i principi chiamati a concorrere al meccanismo complessivo finalizzato all'allargamento delle competenze legislative dello Stato: di sussidiarietà, per avocare funzioni amministrative regionali; di legalità, per far seguire alle funzioni amministrative le competenze legislative necessarie a regolarle; di leale collaborazione, per compensare le Regioni con forme di partecipazione idonee a garantir loro di pesare nella stessa decisione circa l'avocazione e, comunque, nella gestione delle funzioni amministrative sottratte.

Sofisticata e suggestiva quella ricostruzione, che, però, strada facendo è venuta a subire una modifica ben percepibile nel fluire alluvionale delle argomentazioni e delle decisioni. L'intenzione perseguita nell'offerta di una ricca rassegna della giurisprudenza della Corte, che pur si sapeva riuscire faticosa alla lettura, era di render la cosa evidente: se all'inizio, l'attenzione della Corte privilegiava proprio la "chiamata in garanzia", condizionandola con tutta una serie di vincoli; poi, tale attenzione valorizza sempre più proprio la "leale collaborazione". Il che sembra spiegabile con il maturarsi di una duplice correlata convinzione: l'interconnessione fra interessi unitari e locali costituiva una costante, prevalente sullo stesso riparto delle competenze legislative, sì da privilegiare la collaborazione Stato-Regione, ogniqualvolta fosse possibile; e, nella misura in cui tale collaborazione richiedeva una procedimentalizzazione partecipativa, liberava la Corte di un ruolo improprio, restituendolo ai protagonisti costituzionali.

Non per nulla il brano di Corte cost. n. 31 del 2006, riportato all'inizio di questo paragrafo, enfatizza il principio di leale collaborazione, come quello che «deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono fra Stato e Regione». E certo facendo riferimento alla sua stessa giurisprudenza, ne sottolinea il vantaggio di un carattere elastico ed adattabile, ma al tempo stesso il contenuto generico, da precisarsi - con una sequenza significativa - in via legislativa, amministrativa e giurisprudenziale. Sequenza significativa, perché viene messa per ultima proprio la via giurisprudenziale, come se la Corte fosse ben consapevole che la sua azione in supplenza l'ha messa sulla via di una compensazione crescente nei

confronti delle Regioni, con una preferenza per l'intesa "forte", tale, però da non offrire un'uscita rispetto ad un'eventuale situazione di stallo, se non quella di ... un ritorno di fronte a lei medesima.

E, se pure, nella sua giurisprudenza, sono presenti forme partecipative a due livelli o ad uno solo livello - Conferenza unificata e/o singola Regione - a seconda degli interessi coinvolti, tuttavia, nel brano citato, la menzione va «al sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali». Una sorta di surrogato di una Camera fondata sulla rappresentanza regionale, che, ritiene essere la sede idonea; esserlo "attualmente", avverbio implicitamente espressivo di un invito a provvedere altrimenti.

* Questo saggio prende spunto da una relazione tenuta in occasione del convegno *Diritti sociali e riforme costituzionali*, Bologna, 2 dicembre 2005. Esso è destinato agli *Studi in memoria di Matteo Dell'Olio*.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

Sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento comunitario vedi: G. Arrigo, *Principio di sussidiarietà e politica sociale*, in *Lav. Dir.*, 1995, pag. 479 e segg.; J. Barnes, *El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1994, pag. 108 e segg.; G.A. Bermann, *Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and United States*, in *Columbia Law Review*, 1994, pag. 2 e segg.; G. Berti, *Considerazioni sul principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 1994, pag. 33 e segg.; R. Cafari Panico, *Il principio di sussidiarietà e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali*, in *Jus*, 1994, pag. 135 e segg.; B. Caravita di Toritto, *Federalismo sovranità e sussidiarietà nel costituzionalismo europeo multilivello*, in *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2000, pag. 192 e segg.; D. Cass, *The word that saves Maastricht: the principle of subsidiarity and the division of powers within the European Community*, in *Common Market Law Review*, 1992, pag. 86 e segg.; S. Cassese, *L'aquila e le mosche. Principio di sussidiarietà e diritti amministrativi nell'area europea*, in *Foro It.*, 1995, V, col. 373 e segg.; C. Cattabriga, *Il protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Aa.Vv., Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999; J.L. Clergerie, *Le principe de subsidiarité*, Paris, 1997; R. Condorelli, *Il principio di sussidiarietà nella costituzione europea*, in *Amm. Civ.*, 2005, pag. 48 e segg.; V. Costantinesco, *Who's Afraid of Subsidiarity?*, in *Yearbook of European Law*, 1991, pag. 67 e segg.; G. Cotturri, *Potere sussidiario. Sussidiarietà e federalismo in Europa e in Italia*, Roma, 2001; G. D'Agnolo, *La sussidiarietà nell'Unione Europea*, Cedam, 1998; M.D'Antona, *Chi ha paura della sussidiarietà?*, in *Lav. Dir.*, 1994, pag. 565 e segg.; Aa.Vv., *Subsidiarité: défi du changement*, Maastricht, 1991; P. De Pasquale, *Il principio di sussidiarietà nella Comunità Europea*, Napoli, 2000; L. Di Via, *L'applicazione del principio di sussidiarietà nel diritto della concorrenza italiano e comunitario*, in *Contratto e Impresa - Europa*, 1996, pag. 71 e segg.; B. Fuchs, L. Herbig, *Il principio di sussidiarietà nel diritto Ce dopo Maastricht*, in *Dir. Comunitario Scambi Internaz.*, 1994, pag. 229 e segg.; V. Guizzi, *Sussidiarietà (diritto Ce) [voce nuova-2000]*, in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XXX; R. Hofmann, *Il principio di sussidiarietà. L'attuale significato nel diritto costituzionale tedesco ed il possibile ruolo nell'ordinamento dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1993, pag. 13 e segg.; W. Lecheler, *Das Subsidiaritätsprinzip. Strukturprinzip einer Europäischen Union*, Berlin, 1993; J. Luther, *Il principio di sussidiarietà: un principio speranza per il diritto costituzionale comune europeo?*, in *Foro It.*, 1996, V, col. 184 e segg.; S. Mangiameli, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2002, pag. 337 e segg.; V. Pepe, *La sussidiarietà nella comparazione giuridica. L'esperienza francese*, Napoli, 2002; C. Pinelli, *Gerarchia delle fonti comunitarie e principi di sussidiarietà e proporzionalità*, in *Dir. Un. Europea*, 1999, pag. 132 e segg.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pag. 5 e segg.; A. Rinella, L. Coen, R. Scarciglia, *Sussidiarietà e ordinamenti costituzionali*, Cedam, 1999; J. Schwarze, *The distribution of legislative powers and the principle of subsidiarity: the case of federal States*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1995, pag. 21 e segg.; A. Spadaro, *Sui principi di continuità dell'ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione tra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Riv. Trim. Dir. Priv.*, 1994, pag. 19 e segg.; G. Strozzi, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione Europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1993, pag. 101 e segg.; L. Vandelli, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze tra diversi livelli territoriali: a proposito dell'articolo 3B del Trattato sull'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1993, pag. 10 e segg.; L.P. Vanoni, *Fra stato e Unione europea: il principio di sussidiarietà sotto esame della corte costituzionale e della corte di giustizia*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 2004, pag. 1457 e segg.; J.H. Weiler, *L'Unione e gli Stati membri: competenze e sovranità*, in *Quaderni Cost.*, 2000, pag. 71 e segg.

Sul principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano al tempo della legislazione cd. Bassanini, vedi: A.S. Albanese, *Il principio di sussidiarietà orizzontale: autonomia sociale e compiti pubblici*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pag. 191 e segg.; A. Anzon, *"Leale collaborazione" tra Stato e Regioni, modalità di applicazione e controllo di costituzionalità*, in *Giur. Cost.*, 1998, pag. 185 e segg.; V. Baldini, *La sussidiarietà come valore e come formula organizzatoria: riflessioni su una*

«Schlagwort» del diritto pubblico, in *I diritti sociali tra regionalismo e prospettive federali*, Padova, 1999; S. Bartole, *Riflessione sulla comparsa nell'ordinamento italiano del principio di sussidiarietà*, in *Studium Iuris*, 1999, pag. 381 e segg.; G. Cocco, *Cronaca di molte scelte annunciate e di poche perseguite - Ovvero il principio di sussidiarietà nell'ordinamento italiano*, in *Dir. Pubbl.*, 1998, pag. 697 e segg.; A. D'Andrea, *La prospettiva della costituzione italiana ed il principio di sussidiarietà*, in *Jus*, 2000, pag. 227 e segg.; A. D'Atena, *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1997, ora anche in A. D'Atena, *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, pag. 315 e segg.; P. De Carli, *Sussidiarietà e governo economico*, Milano, 2002; A. Martin, *Dalla l. 15 marzo 1997 n. 59 al d.leg. 31 marzo 1998 n. 112: brevi riflessioni a margine del principio di sussidiarietà*, in *Dir. Regione*, 1998, pag. 559 e segg.; A. Mingarelli, *Il principio di sussidiarietà: un criterio flessibile per la ripartizione delle competenze tra i vari livelli istituzionali, divenuto in Italia norma di diritto positivo, dopo l'entrata in vigore dell'art. 4 l. n. 59/97*, in *Riv. Amm.*, 1997, pag. 461 e segg.; A. Moscarini, *Sussidiarietà e libertà economiche*, in *Dir. e Società*, 1999, pag. 433 e segg.; G. Pastori, *Le trasformazioni dell'amministrazione e il principio di sussidiarietà*, in *Quaderni Regionali*, 2002, pag. 59 e segg.; A. Poggi, *Le autonomie funzionali tra sussidiarietà verticale e sussidiarietà orizzontale*, Milano, 2001; A. Poggi, *La sussidiarietà nelle riforme amministrative: dal d.leg. n. 112 del 1998 al t.u. sulle autonomie locali*, in *Quaderni Regionali*, 2001, pag. 933 e segg.; U. Romagnoli, *Diritto del lavoro e principio di sussidiarietà*, in S. Scarponi, *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Giuffrè, 2001, pag. 137 e segg.; L. Vandelli, *Il principio di sussidiarietà*, in *Non Profit*, 2000, pag. 9 e segg.

Sul principio di sussidiarietà dopo la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione italiana, vedi: Aa.Vv., *Problemi attuali della sussidiarietà*, Milano, 2005; S. Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004, pag. 578 e segg.; G. Berti, *Sussidiarietà e organizzazione dinamica*, in *Jus*, 2004, pag. 171 e segg.; R. Bin, *I criteri di individuazione delle materie*, in <http://www.forumcostituzionale.it/>; P. Caretti, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Regioni*, 2004, pag. 381 e segg.; B. Caruso, *Il diritto del lavoro nel tempo della sussidiarietà (le competenze territoriali nella governance multilivello)*, in *Arg. Dir. Lav.*, 2004, pag. 801 e segg.; O. Chessa, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Regioni*, 2004, 941 e segg.; V. Cerulli Irelli, *Sussidiarietà (diritto amministrativo)* [voce nuova-2003], in *Enc. Giur. Treccani*, Roma, vol. XXX; A. D'Atena, *Modelli federali e sussidiarietà nel riparto delle competenze normative tra l'Unione europea e gli stati membri*, in *Dir. Unione Europea*, 2005, pag. 59 e segg.; P. De Carli, *Ripercussioni legislative del principio di sussidiarietà orizzontale*, in *Amm.*, 2004, pag. 275 e segg.; R. Dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la l. cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *Giur. Cost.*, 2003, pag. 485 e segg.; L. Franzese, *Ordine economico e ordinamento giuridico - La sussidiarietà delle istituzioni*, Padova, 2004; L. Gaeta, *Sussidiarietà e sicurezza sociale: una prospettiva storica dell'approccio "a più livelli"*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona"*, 2005, n. 61; A. Gentilini, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giur. Cost.*, 2003, pag. 2805 e segg.; R. Marra, *Significati e aporie della sussidiarietà*, in *Materiali Storia Cultura Giur.*, 2004, pag. 245 e segg.; A. Moscarini, *Sussidiarietà e supremacy clause sono davvero perfettamente equivalenti?*, in *Giur. Cost.*, 2003, pag. 2791 e segg.; A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti*, Padova, 2003; P. Duret, *Sussidiarietà e autoamministrazione dei privati*, Padova, 2003; M. Napoli, *Le fonti del diritto del lavoro e il principio di sussidiarietà*, in *Giornale Dir. Lav. Rel. Ind.*, 2002, pag. 85 e segg.; G. Razzano, *La reinterpretazione della sussidiarietà nella recente giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sentenza n. 303/2003*, in *Giur. It.*, 2005, pag. 201 e segg.; G.U. Rescigno, *Principio di sussidiarietà orizzontale e diritti sociali*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, pag. 5 e segg.; A. Ruggeri, *Riforma del Titolo V ed esperienze di normazione, attraverso il prisma della giurisprudenza costituzionale: profili processuali e sostanziali, tra continuo e discontinuo*, Relazione alle IV Giornate italo-spagnole di Giustizia costituzionale su 50 Aniversario de la Corte constitucional italiana, 25 aniversario del Tribunal constitucional español, Lanzarote 22-23 settembre 2005, vedila pubblicata all'indirizzo <http://www.federalismi.it/>; L. Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa concorrente, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Regioni*, 2004, pag. 587 e segg.; P. Vipiana, *Il principio di sussidiarietà verticale - Attuazioni e prospettive*, Milano, 2002.

GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

Tutte le sentenze indicate di seguito, comprese quelle oggetto di commento specifico nel testo che precede (indicate in corsivo), sono pubblicate integralmente (con le relative annotazioni) all'indirizzo elettronico <http://www.giurcost.org/>.

Le decisioni della Corte costituzionale successive alla riforma del 2001 ove si richiama, in fatto o in diritto, il principio di sussidiarietà, sono, in particolare, nel **2006**, le nn. 31, 32, 89, 90, 116, 129, 182, 183, 196, 213, 214, 216, 218, 235, 245, 246, 423; nel **2005** le nn. 6, 31, 50, 62, 82, 145, 151, 160, 161, 214, 219, 242, 270, 279, 285, 336, 344, 378, 384; nel **2004** le nn. 26, 37, 43, 49, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 112, 172, 173, 177, 183, 227, 228, 233, 236, 240, 255, 256, 259, 263,

272, 287, 372, 379, 423, 424, 425, 427; nel **2003** le nn. 39, 96, 125, 150, 228, 301, 303, 327, 363, 370.

Le decisioni della Corte costituzionale successive alla riforma del 2001 ove si richiama, in fatto o in diritto, esplicitamente il principio di leale collaborazione sono invece, nel **2006**, le nn. 21, 31, 49, 62, 134, 181, 215, 267; nel **2005**, le nn. 31, 33, 35, 50, 51, 135, 175, 198, 222, 231, 234, 242, 270, 272, 279, 284, 349, 378, 383, 384, 386, 398, 417, 451; nel **2004**, le nn. 6, 71, 196, 233, 240, 258, 286, 307, 423, 425; nel **2003** le nn. 13, 39, 88, 93, 228, 303; nel **2002** le nn. 263, 510.

Come chiarito nel testo, il riferimento della Consulta al concetto di leale collaborazione è rintracciabile già nelle decisioni, precedenti alla riforma, nn. 94 e 359 del **1985**; nn. 151, 153, 294 del **1986**; nn. 177, 214, 302, 335, 470, 514, 747 e 1031 del **1988**; nn. 101, 180, 242, 337 e 338 del **1989**; nn. 85, 139 e 550 del **1990**; nn. 21, 37, 38, 351 e 482 del **1991**; nn. 242 e 366 del 1992; nn. 6 del 1993; nn. 268 e 454 del **1994**; nn. 446 del **1995**; nn. 85 e 207 del **1996**; nn. 19, 20, 23 e 24, 206 e 242 del **1997**; nn. 326, 408 del **1998**; nn. 168 e 169 del **1999**; nn. 54 e 378 del **2000**; n. 74, 103, 111, 159, 206, 290, 314, 317 del **2001**; nn. 235, 328, 478, 498, 533 del **2002**.