

**La leale collaborazione ancora di fronte alla Corte.  
Nota a Corte costituzionale, sent. n. 39 del 2013\***

di Valerio Picalarga \*\*  
(3 ottobre 2014)

1. La sentenza in commento si inserisce nel filone delle pronunce della Corte che hanno dichiarato l'incostituzionalità di norme statali lesive del principio di leale collaborazione, in quanto non osservanti il requisito dell'intesa tra Stato e Regioni per l'adozione di atti amministrativi in determinati ambiti materiali<sup>1</sup>.

Le fattispecie in cui il principio di leale collaborazione assume rilievo sono molteplici. Esso opera, come noto, nei casi di c.d. "attrazione in sussidiarietà" statale di funzioni pertinenti a materie di competenza regionale o concorrente. Altra ipotesi è quella di interventi normativi in settori in cui vi è una connessione indissolubile tra materie di diversa attribuzione, senza la possibilità di rinvenirne una sicuramente prevalente<sup>2</sup>.

Nel caso di specie, era oggetto di scrutinio l'art. 61, comma 3, del d.l. n. 5 del 2012<sup>3</sup>, impugnato dalle Regioni Veneto, Puglia e Toscana<sup>4</sup>. La norma consentiva al Consiglio dei Ministri, fatta salva la competenza legislativa esclusiva delle Regioni, di adottare motivatamente un atto amministrativo, anche senza intesa o assenso delle Regioni interessate, nei sessanta giorni successivi alla scadenza del termine per la sua adozione da parte dell'organo competente. Qualora nel medesimo termine fosse stata raggiunta l'intesa, il Consiglio dei Ministri avrebbe potuto deliberare l'atto, motivando con esclusivo riguardo alla permanenza dell'interesse pubblico.

Il successivo quarto comma prevedeva due eccezioni: sotto il profilo oggettivo, la disciplina non era applicabile «alle intese previste da leggi costituzionali»; sul piano soggettivo, essa non riguardava «le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano».

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Cfr., tra le più recenti, Corte cost. n. 179 del 2012; Corte cost. n. 165 del 2011, con nota di M. MICHETTI, *La Corte censura il potere sostitutivo statale in materia di "interventi urgenti ed indifferibili" nel settore energetico*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2011. Si veda, anche, Corte cost. n. 33 del 2011, in cui la Corte, pur pronunciandosi per la non fondatezza di quasi tutte le questioni – ritenendo soddisfatto in concreto il principio di leale collaborazione – esplicita nettamente il proprio orientamento sul tema. Al riguardo, cfr. A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, in *Le Regioni*, 2011, 1246 ss.

<sup>2</sup> L'occasione di commento alla sentenza sconsiglia una digressione sull'istituto della chiamata in sussidiarietà o sul criterio, anch'esso di matrice giurisprudenziale, della prevalenza; più opportuno appare il rinvio bibliografico alle opere specifiche sui due temi. Peraltro, la riflessione dottrinale in tali campi ha raggiunto una densità tale da non consentire un'elencazione esaustiva dei contributi esistenti. Si ricordano, tra i molti, in tema di avocazione in sussidiarietà: G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009; C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, 2011, 455. Con riguardo al ruolo assunto dal criterio della prevalenza nella giurisprudenza della Corte, si veda: R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, 618 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, 2012, 89 ss.; E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 80 ss.; G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl. – Aggiornamento 2008*, 14 ss.

<sup>3</sup> Pubblicato in G.U. 9.02.2012, n. 33, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo". Convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 4 aprile 2012, n. 35.

<sup>4</sup> Rispettivamente, ricorsi nn. 89 e 91, pubblicati in G.U. n. 30 del 25.07.2012, e ricorso n. 92, pubblicato in G.U. n. 31 del 01.08.2012.

La disposizione censurata, dunque, permetteva al Governo di adottare un atto amministrativo in qualsiasi materia – all'infuori di quelle, come detto, di competenza esclusiva (*rectius*, residuale)<sup>5</sup> delle Regioni – anche in mancanza di accordo con le stesse. L'*impasse* causata dal fallimento delle procedure concertative era così superabile – in presenza di specifici presupposti di legge<sup>6</sup> – sulla base del mero decorso infruttuoso di un termine.

2. Dopo aver ricordato che l'inclusione di clausole di formale osservanza del principio di leale collaborazione non è sufficiente a salvare le norme dalla declaratoria di incostituzionalità, qualora queste lo violino nella sostanza<sup>7</sup>, la Corte giunge alla declaratoria di incostituzionalità seguendo un percorso argomentativo in larga parte fedele ai suoi precedenti in materia.

Come accennato, il principio di leale collaborazione interviene necessariamente in ipotesi tipiche, che spaziano dai casi di c.d. chiamata in sussidiarietà, a quelli in cui vi sia un intreccio inestricabile di materie non risolvibile con il criterio della prevalenza<sup>8</sup>. In tali occasioni, l'obbligo di cooperare rende illegittima un'automatica assunzione unilaterale del provvedimento da parte dello Stato, fondata sul solo presupposto del fallito accordo entro un certo lasso di tempo. Il principio è richiamato dalla sentenza n. 179 del 2012, ove la Corte ha chiarito che, allorché l'intervento statale opera quale «mera conseguenza automatica del mancato raggiungimento dell'intesa, è violato il principio di leale collaborazione con conseguente sacrificio delle sfere di competenza regionale»<sup>9</sup>.

Si tratta, invero, di una massima enunciata sin dalla sentenza n. 383 del 2005, in cui il requisito dell'intesa è stato descritto con maggiore rigore argomentativo, con specifico riguardo all'istituto dell'avocazione in sussidiarietà. Secondo tale decisione, le intese costituiscono «condizione minima e imprescindibile per la legittimità costituzionale della

<sup>5</sup> In tema di non perfetta assimilabilità della competenza regionale *ex art.* 117, comma 4, Cost. a quella «esclusiva» statale di cui al secondo comma dello stesso art. 117, si rinvia a A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione e al piano dei controlli*, in Aa. Vv., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Milano, 2002 (relazione al seminario del 14/01/2002 a Bologna), 55 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, VI, 1251 e 1257 ss.; v. anche, R. NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 1855 ss., la quale evidenzia che la qualificazione della competenza residuale come potestà esclusiva «sembrerebbe contraddetta, prima ancora che da taluni dati testuali nonché dalla lettura sistematica del medesimo art. 117 Cost. e, più in generale, dell'intero dettato costituzionale, dallo stesso riferimento alle più consolidate esperienze costituzionali federali», là dove l'espansione degli *implied powers* ha comportato il riconoscimento di competenze allo Stato centrale che prescindono da quelle individuate negli elenchi materiali.

*Contra*, per un'iniziale lettura della potestà legislativa residuale regionale come autenticamente «piena» e speculare a quella esclusiva statale, v. P. CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 7-8/2001, 202 e M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in Aa. Vv., *La Repubblica delle autonomie, Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, T. GROPPI E M. OLIVETTI (a cura di), Torino, 2001, 90 ss.

<sup>6</sup> A tenore dell'art. 61, comma 3, del d.l. 9 febbraio 2012, n. 5 il potere governativo era attivabile «ove ricorrano gravi esigenze di tutela della sicurezza, della salute, dell'ambiente o dei beni culturali ovvero per evitare un grave danno all'Erario».

<sup>7</sup> Corte cost., sent. n. 39 del 2013, 4.1. del *Consid. in diritto*: «Non è sufficiente, in ogni caso, il formale riferimento alla necessaria osservanza del principio di leale collaborazione». L'art. 61, comma 3 del decreto prescriveva, difatti, che l'esercizio del potere sostitutivo statale avvenisse «nel rispetto del principio di leale collaborazione».

<sup>8</sup> Lo evidenzia A. D'ATENA, *Il riparto delle competenze legislative: una complessità da governare*, in Aa. Vv. *I cantieri del federalismo in Europa*, A. D'ATENA (a cura di), Milano, 2008, 240 – 246. Tra i precedenti giurisprudenziali del primo tipo si annoverano le sentenze della Corte cost. nn. 139 e 179 del 2012, nn. 79 e 165 del 2011, n. 278 del 2010, nn. 62 e 383 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003; con riferimento al secondo genere di pronunce, si vedano, tra le altre, Corte cost., n. 27 del 2010, n. 168 del 2008, nn. 50 e 219 del 2005.

<sup>9</sup> Corte cost., sent. n. 179 del 2012, 5.2.1. del *Consid. in diritto*.

disciplina legislativa statale che effettui la “chiamata in sussidiarietà” di una funzione amministrativa in materie affidate alla legislazione regionale»; esse debbono strutturarsi “*in senso forte*”, nel senso che devono essere «atti a struttura necessariamente bilaterale, come tali non superabili con decisione unilaterale di una delle parti». Ai fini del perfezionamento di simili intese, la volontà espressa dalla Regione interessata non può dunque essere sostituita da una determinazione dello Stato; viceversa, questo «diverrebbe in tal modo l'unico attore di una fattispecie che (...) non può strutturalmente ridursi all'esercizio di un potere unilaterale»<sup>10</sup>.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte ha affermato l'obbligo nei confronti dello Stato di prevedere «procedure di reiterazione delle trattative, con l'impiego di specifici strumenti di mediazione (ad esempio, la designazione di commissioni paritetiche o di soggetti “terzi”), ai quali possono aggiungersi ulteriori garanzie della bilateralità, come, ad esempio, la partecipazione della Regione alle fasi preparatorie del provvedimento statale (sentenze n. 33 e n. 165 del 2011)»<sup>11</sup>. Si tratta, dunque, di attività positive volte al superamento di situazioni di “stallo”<sup>12</sup>. Come osservato, la norma censurata postula invece, per l'esercizio del potere sostitutivo statale, il semplice decorso di un lasso di tempo. La Corte evidenzia che un tale meccanismo esonera lo Stato dall'obbligo di osservare comportamenti ispirati al principio di leale collaborazione, non assegnando alcun rilievo giuridico all'atteggiamento tenuto dalle parti in sede di trattativa. Secondo i Giudici della Consulta, lo Stato potrebbe persino determinare volontariamente – con inerzia o altri comportamenti elusivi – l'infruttuoso decorso del termine<sup>13</sup>, così compromettendo gravemente la partecipazione delle Regioni al processo decisionale.

<sup>10</sup> Corte cost., sent. n. 383 del 2005, 30. del *Consid. in diritto*.

<sup>11</sup> Corte cost., sent. n. 39 del 2013, 4.1. del *Consid. in diritto*. Si veda, in particolare, la sentenza n. 165 del 2011 (8. del *Consid. in diritto*): «La previsione dell'intesa, imposta dal principio di leale collaborazione, implica che non sia legittima una norma contenente una “drastica previsione” della decisività della volontà di una sola parte, in caso di dissenso, ma che siano necessarie “idonee procedure per consentire reiterate trattative volte a superare le divergenze” (*ex plurimis*, sentenze n. 121 del 2010, n. 24 del 2007, n. 339 del 2005). Solo nell'ipotesi di ulteriore esito negativo di tali procedure mirate all'accordo, può essere rimessa al Governo una decisione unilaterale (...) L'intervento unilaterale dello Stato non si presenta quindi [nel caso di specie] come l'ipotesi estrema...». La pronuncia richiamata sottolinea, dunque, il carattere di *extrema ratio* che l'intervento unilaterale statale deve possedere, ammissibile solo in esito al vano esperimento di tutte le attività concertative normativamente previste/da prevedersi.

<sup>12</sup> È interessante notare come il principio di leale collaborazione, e il requisito dell'intesa quale suo corollario pratico, si strutturino in modo analogo (divieto di unilaterale determinazione dell'atto in esito alla mera scadenza di un termine; scambio di informazioni e previsione di meccanismi concertativi con eventuale ausilio di soggetti terzi, ecc.) anche in ipotesi diverse da quella canonica dei rapporti Stato-Regioni. Emblematico è il caso di una Regione, chiamata ad attuare tale principio nelle sue relazioni con le associazioni sindacali rappresentative dei datori e prestatori di lavoro. Si allude alla sentenza della Corte n. 24 del 2007 (2. del *Consid. in diritto*): «La disposizione di cui all'art. 2, comma 2, della legge regionale in scrutinio, nel prevedere che, se l'intesa non è raggiunta entro il termine di sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge stessa, provvede la Giunta regionale, attribuisce ad essa un ruolo preminente, incompatibile con il regime dell'intesa, caratterizzata, quest'ultima, nel caso in esame, dalla paritaria codeterminazione dell'atto in difetto di indicazioni della prevalenza di una parte sull'altra (sentenze n. 27 del 2004, n. 308 del 2003 e n. 116 del 1994). Né vale prospettare la necessità di un meccanismo idoneo a superare la situazione di stallo determinata dalla mancata intesa. Per ovviare a siffatta esigenza e dare concreta attuazione al principio di leale collaborazione – del quale la prescrizione dell'intesa, anche tra i soggetti indicati, costituisce pur sempre espressione – spetta al legislatore regionale stabilire, semmai, un sistema che imponga comportamenti rivolti allo scambio di informazioni e alla manifestazione della volontà di ciascuna delle parti e, in ultima ipotesi, contenga previsioni le quali assicurino il raggiungimento del risultato, senza la prevalenza di una parte sull'altra (per esempio, mediante la indicazione di un soggetto terzo). È, invece, in contrasto con gli evocati parametri costituzionali la drastica previsione, in caso di mancata intesa, della decisività della volontà di una sola delle parti, la quale riduce all'espressione di un parere il ruolo dell'altra».

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 39 del 2013, 4.2. del *Consid. in diritto*. Al riguardo, cfr. Corte cost., sentt. nn. 179 del 2012, 33 del 2011, 121 del 2010, 24 del 2007, 378 del 2005.

Lungo il suo *excursus* motivazionale, la sentenza affronta anche l'eccezione, sollevata dallo Stato, relativa alla straordinarietà delle attuali circostanze economiche e finanziarie, che consentirebbero una deroga "centralista" al formale riparto di competenze. La Corte è netta nel ribadire che una, pur evidente, «situazione di necessità» come quella prospettata dalla difesa erariale, non legittima lo Stato «ad esercitare funzioni legislative in modo da sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali previste, in particolare, dall'art. 117 Cost.»<sup>14</sup>. Pertanto, l'argomento *salus rei publicae suprema lex esto* – frequentemente evocato dalla difesa erariale, con formulazioni più o meno esplicite<sup>15</sup> – ancora una volta non trova consenso nella giurisprudenza costituzionale, restia a concedere allo Stato un *passerpartout* per interventi normativi totalmente disancorati dal riparto formale di competenze posto dalla Costituzione a garanzia delle autonomie territoriali<sup>16</sup>.

**3. Esaminate le ragioni poste a fondamento della declaratoria di incostituzionalità, sembra interessante indagare i motivi sottesi all'emanazione di discipline manifestamente carenti del requisito dell'intesa, destinate a plausibili censure di costituzionalità. Peraltro, inserite in testi normativi di contenuto eterogeneo<sup>17</sup> e corredate di clausole di formale osservanza del principio di leale collaborazione, quasi a volerne celare la natura costituzionalmente illegittima. Non v'è dubbio che l'art. 61 del d.l. n. 5 del 2012, a dispetto della formula di stile ricordata<sup>18</sup>, costituisse un nuovo tentativo<sup>19</sup> di dotare il Governo di un potere sostitutivo "agile", uno strumento per operare al di fuori di pratiche concertative di complessa attivazione e perseguimento. Per provare a cogliere le ragioni di tale intervento normativo, occorre ampliare lo spettro della riflessione.**

**Le difficoltà di funzionamento del riparto di competenze previsto dal Titolo V della Costituzione sono ben note, ed hanno generato una rigogliosa elaborazione**

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 39 del 2013, 4.3. del *Consid. in diritto*, che richiama la sent. n. 148 del 2012. In motivazione è citata anche la sent. n. 151 del 2012, ove si precisa come lo Stato sia sempre tenuto ad «affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale».

<sup>15</sup> Che rinviano ad una pluralità di parametri costituzionali, più o meno conferenti: solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.), uguaglianza economica e sociale (art. 3, secondo comma, Cost.), unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.), responsabilità internazionale dello Stato (art. 10 Cost.), appartenenza all'Unione europea (art. 11 Cost.), concorso di tutti alle spese pubbliche (art. 53 Cost.), sussidiarietà (art. 118 Cost.), responsabilità finanziaria (art. 119 Cost.), tutela dell'unità giuridica ed economica (art. 120 Cost.) e gli «altri doveri espressi dalla Costituzione (artt. 41-47, 52, 54)». Cfr. Corte cost. n. 148 del 2012, 3. del *Consid. in diritto*. Invero, nel caso di specie, il riferimento compiuto dalla difesa erariale all'eccezionalità dell'attuale congiuntura economica e finanziaria sembrava non tradursi in una formale difesa. Cfr. atto di costituzione del PdCM, depositato il 13/07/2012 pp. 1-2: «La norma denunciata (...) reca una serie di provvedimenti diretti ad assicurare "nell'attuale eccezionale situazione di crisi internazionale" – così la premessa del decreto in ordine alle motivazioni della necessità ed urgenza – "e nel rispetto del principio di equità, una riduzione degli oneri amministrativi per i cittadini e le imprese e la crescita, dando sostegno ed impulso al sistema produttivo del Paese". (...) In tale contesto, dunque, si inserisce e va letta la norma impugnata (...) la prospettata questione di legittimità costituzionale appare con evidenza inammissibile e/o infondata».

<sup>16</sup> Sul tema la Consulta si è espressa anche in occasione della relazione annuale dell'allora Presidente, prof. Franco Gallo, del 12 aprile 2013, pp. 4-5: «Nell'esaminare le numerose questioni (...) la Corte, pur riconoscendo l'indubbia gravità della crisi finanziaria, ha negato che questa possa integrare una sorta di "stato di eccezione", tale da giustificare la sospensione e, tanto meno, la deroga delle regole costituzionali di riparto delle competenze fra Stato e Regioni (sentenze n. 40, n. 136, n. 148, n. 151 e n. 294 del 2012). Ha, perciò, sottolineato che, per affrontare la crisi, il legislatore statale può utilizzare solo gli strumenti e i rimedi previsti dalla Costituzione».

<sup>17</sup> La disciplina si colloca in un decreto legge che – come accade di frequente – contiene previsioni caratterizzate da un alto tasso di eterogeneità; lo stesso art. 61 contiene, nei primi due commi, disposizioni (rispettivamente, in materia di beni culturali e contratti pubblici di lavori, servizi e forniture) non direttamente afferenti alla normativa censurata di cui ai commi 3 e 4.

<sup>18</sup> *Supra*, nota 7.

<sup>19</sup> Analoghi episodi si erano conclusi con le ricordate Corte cost., sentt. nn. 179 del 2012, 33 e 165 del 2011. *Supra* nota 1.

giurisprudenziale e dottrinale in tema di rapporti tra potestà dello Stato e delle Regioni. È un dato di fatto, come autorevolmente messo in luce, che il Titolo V riscritto dalla legge cost. n. 3 del 2001 abbia necessitato di un vistoso “sostegno ortopedico”<sup>20</sup> della Consulta per trovare attuazione: difatti, la laconicità, quando non evidente incongruenza<sup>21</sup>, di molteplici disposizioni costituzionali ha richiesto alla Corte una vera e propria opera di integrazione del parametro costituzionale<sup>22</sup>. Tale intervento suppletivo ha, in particolare, riguardato le norme volte ad assicurare allo Stato centrale il perseguimento delle c.d. esigenze unitarie; ciò a fronte di un nuovo riparto formale di competenze che sembra aver obliato nella lettera ma non nello spirito la figura dell’interesse nazionale, fattore insopprimibile e coesistente anche alle forme di Stato più “garantiste” nei riguardi delle Autonomie territoriali<sup>23</sup>. Sono quindi sorti istituti di matrice giurisprudenziale, come la chiamata in sussidiarietà di funzioni legislative, e canoni ermeneutici, come il criterio della prevalenza, affiancati dal principio di leale collaborazione, a cui si è conferito un inedito rilievo procedimentale; ciò al fine di porre rimedio ad un assetto formale di competenze improntato – sul modello del *dual federalism* – ad una forse troppo rigida separazione in astratto di attribuzioni tra ente centrale e autonomie territoriali.

I congegni giurisprudenziali così predisposti sembrano, tuttavia, non essere (più) adeguati alla realtà odierna. La stessa disciplina della leale collaborazione elaborata dalla Corte – pur tesa a contemperare la garanzia delle attribuzioni costituzionali regionali con l’esigenza di soddisfare le istanze unitarie – costringe a passaggi procedimentali tortuosi, dalla non sempre chiara intelleggibilità delle forme e prevedibilità degli esiti.

Non casualmente, alcune decisioni recenti sono parse legate più alla peculiarità delle vicende storiche sottese al giudizio, che all’esito di un vaglio su puntuali disposizioni della Costituzione o norme interposte. Paradigmatica, in tal senso, è la ricordata sentenza della

<sup>20</sup> L’espressione è di A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, 2776 ss. e in *Le Regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, 141 ss., riferita alla celebre sentenza n. 303 del 2003 (rel. Mezzanotte), capostipite, come noto, delle pronunce che hanno “dettato la disciplina” dell’istituto dell’avocazione legislativa in sussidiarietà.

<sup>21</sup> Lo stesso Autore, con riguardo alla collocazione – con legge cost. n. 3 del 2001 – all’interno della competenza concorrente – in luogo di quella statale esclusiva – di materie a carattere manifestamente nazionale (“trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e “grandi reti di trasporto”) ha parlato di veri e propri «errori materiali», che sembrano «da ascrivere, più che a una decisione politica (per discutibile che possa essere), all’impiego non sorvegliato dei comandi “taglia” e “incolla” del programma di videoscrittura usato». V. A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* n. 1/2003, 17.

<sup>22</sup> Il riferimento è a G. RESCIGNO, nella recensione a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, 2009, in *Dir. Pubbl.*, 2, 2009, 675-677.

<sup>23</sup> Significative, in tal senso, sono le conclusioni raggiunte da alcuni studiosi con specifico riguardo al criterio della prevalenza, utilizzato dalla Corte in misura sempre crescente per risolvere le ipotesi di intreccio di materie: cfr. R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, cit., 618 ss. e F. MANGANIELLO, *L’interesse nazionale scompare nel testo... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, cit., 89 ss., in particolare 92, 93. Entrambi gli Autori rimarcano l’utilizzo unidirezionale del canone della prevalenza, di per sé neutro, a favore dell’espansione delle competenze dello Stato, esonerando quest’ultimo dall’obbligo di ricorrere alla leale collaborazione in presenza di intrecci di materie (di «uso *centripeto* del criterio di prevalenza» parla R. BIN). Gli stessi ne traggono argomenti per affermare, rispettivamente, che il criterio della prevalenza «altro non è che la riedizione post-riforma dell’interesse nazionale» (BIN) e che «nonostante sia stato eliminato il *nomen* (interesse nazionale), la *res* (lo spirito dell’ordinamento statocentrico), sia rimasta immutata, trovando la stessa applicazione, tendenzialmente, mediante il criterio della prevalenza» (MANGANIELLO). Del resto, a non dissimili conclusioni è pervenuto S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, 2011, 566, 567 il quale, con una proposizione teorica quasi provocatoria, evidenzia come si sia «di fatto affermata l’appartenenza dell’interesse nazionale al novero dei limiti inespressi della revisione costituzionale, per cui esso, sarebbe sfuggito e sfuggirebbe alla competenza della fonte prevista e disciplinata dall’art. 138 Cost. Incarnandosi in esso il principio di unità ed indivisibilità, l’interesse nazionale ne rappresenterebbe una chiara ed irrinunciabile conseguenza sul piano operativo».

Corte cost. n. 33 del 2011, in cui un'interpretazione "sostanzialistica" del parametro della leale collaborazione aveva salvato dalla declaratoria di illegittimità costituzionale la normativa statale in materia di individuazione di siti nucleari. La Corte, dopo aver riconosciuto l'esigenza delle procedure concertative – trattandosi di intervento nella materia concorrente dell'energia (art. 117, comma 3, Cost.) – le aveva ritenute soddisfatte nel caso concreto, sebbene in una forma irrituale, diversa da quanto previsto dalla legge di delega, specificativa dell'onere collaborativo. Pur orientata da comprensibili ragioni di praticità ed opportunità, la pronuncia sembrava aver aperto un ulteriore fronte di incertezza, laddove il soddisfacimento del canone di leale collaborazione era rimasto vincolato a valutazioni fattuali, pratiche, difficilmente registrabili sul piano giuridico<sup>24</sup>.

4. La Corte è *ope Constitutionis* chiamata a preservare il riparto di competenze Stato-Regioni e a tutelare la sfera di autonomia degli Enti territoriali che compongono la Repubblica: nello svolgimento di tale ruolo, essa ha ricostruito il canone della leale collaborazione in chiave "procedimentale", valorizzando il requisito dell'intesa. Per tale motivo, la declaratoria di incostituzionalità si è posta, nel caso di specie come negli altri precedenti ricordati, come conseguenza non evitabile.

Su altro versante, lo Stato – e in particolare il Governo, nell'attuazione del suo programma politico – deve rispondere anche a quelle istanze della collettività che sono infrazionabili sul territorio nazionale ed assicurabili solo per il tramite di prestazioni unitarie. Svolgendo tale compito, tende naturalmente a introdurre discipline che gli assicurino flessibilità e capacità di intervenire con speditezza. In questi termini, il requisito dell'intesa con le Regioni, elaborato dalla giurisprudenza della Corte, sembra risultare un impaccio talvolta troppo gravoso nei confronti dell'azione di Governo. Questa "dialettica" Stato-Corte si intensifica, peraltro, nei periodi storici come il presente, in cui le contingenze economiche rendono più pressante l'esigenza di decisioni celeri da parte dell'organo politico<sup>25</sup>.

Lo scenario descritto sembra offrire il destro ai propugnatori di una revisione costituzionale dei rapporti tra Stato e Autonomie territoriali: è significativo, in tal senso, che la recente azione di Governo abbia posto come punto prioritario dell'agenda una riforma della Costituzione volta a riscrivere – oltre alle norme riguardanti il Senato – l'attuale Titolo V. Non sembra questa la sede per analizzare il disegno di legge costituzionale, approvato in Senato ed ora all'esame della Camera<sup>26</sup>. Un dato di partenza nella riflessione può essere

<sup>24</sup> Il punto è in parte evidenziato da A. BARAGGIA, *Il principio di leale collaborazione tra fatto e diritto*, cit., 1251-1252.

Tale *deficit* "positivo-formale" del parametro del giudizio di costituzionalità, almeno in parte ripiegato su pronunce giurisdizionali che si sono imposte come fatti normativi integranti la lettera della Costituzione, è stato oggetto di alcuni rilievi critici in dottrina. Il dato è stato messo in luce, tra gli altri, – con peculiare riguardo alla sentenza n. 303 del 2003 e alla successiva giurisprudenza della Corte in materia di avocazione in sussidiarietà e connesso rispetto del principio di leale collaborazione – da G.U. RESCIGNO, nella recensione a G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, cit., *supra* nota 21. Lo rileva, anche, A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, 2011, 561: «I margini delle competenze statali e regionali sono così affidati alle avvocature regionali e statali e a sentenze che, proprio perché provocate da un caso specifico, non possono avere uno sguardo di insieme. Si può parlare in proposito di "effetto di polverizzazione", che rende indecifrabile il quadro delle competenze?».

<sup>25</sup> In tale ottica si comprendono i ricordati appelli, contenuti nelle difese erariali, alla straordinarietà delle attuali congiunture economiche per giustificare gli interventi normativi in esame.

<sup>26</sup> Il disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo, recante "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione", è stato presentato in data 8 aprile 2014 al Senato e approvato in prima lettura l'8 agosto 2014 (S.1429) Il testo è al vaglio della Camera dei Deputati, in data 11

tuttavia rintracciabile: le disfunzioni del riparto di competenze *post* l. cost. 3/2001 hanno messo in luce come la garanzia costituzionale delle autonomie locali non possa escludere, del tutto, forme di intervento dello Stato estranee a una divisione materiale delle competenze disegnata a priori in Costituzione. Si può discutere sull'opportunità di recuperare l'originaria formula dell'interesse nazionale o ispirarsi, in ottica comparata, a note clausole vigenti in altri Stati<sup>27</sup>. Il tema cruciale concerne, in ogni caso, la procedimentalizzazione dell'esercizio dei poteri "extra-riparto", che dovrebbe avvenire sulla base di una disciplina più solidamente ancorata a disposizioni costituzionali, bisognosa di un minore apporto ricostruttivo da parte della giurisprudenza della Corte.

\*\* Dottorando di ricerca in diritto pubblico – indirizzo costituzionalistico, XXVII Ciclo, Facoltà di Giurisprudenza, Università degli Studi di Roma "Tor Vergata".

---

settembre 2014 la Commissione Affari costituzionali ne ha avviato l'esame (A.C. 2613).

<sup>27</sup> Come la *supremacy clause* americana o la previsione di cui all'art. 31 del *Grundgesetz* tedesco. United States Constitution, art. 6, clause 2: «This Constitution, and the Laws of the United States which shall be made in pursuance thereof; and all treaties made, or which shall be made, under the authority of the United States, shall be the supreme law of the land; and the judges in every state shall be bound thereby, anything in the constitution or laws of any state to the contrary notwithstanding». Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, art. 31: «Bundesrecht bricht Landesrecht».