

## Sussidiarietà e *Supremacy Clause* sono davvero perfettamente equivalenti?

(nota a Corte cost. n. 303 del 2003)

di Anna Moscarini \*

(in corso di pubblicazione in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003)

1. Con la sentenza n. 303 del 25 settembre-1 ottobre 2003 la Corte costituzionale torna ad occuparsi del riparto di competenze normative ed amministrative tra Stato e Regioni, e d'un lato aggiunge nuovi tasselli concettuali al quadro interpretativo già disegnato con le sentenze precedenti, fornendo alcune importantissime chiavi di lettura del nuovo assetto costituzionale delle competenze, dall'altro, invece, ribadisce principi già noti quale l'esclusione dei regolamenti statali di delegificazione in materie in cui vi sia una competenza regionale, sia pur concorrente.

Prima di scendere all'analisi dei passaggi più importanti della pronuncia è opportuno, per comodità espositiva, richiamare l'oggetto del contendere: la Corte è chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale dell'art. 1, impugnato in più commi, della legge 21 dicembre 2001 n. 443, di delega al Governo in materia di infrastrutture, insediamenti produttivi strategici ed altri interventi per il rilancio delle attività produttive, dell'art. 13 della successiva legge 1° agosto 2002 n. 166, recante alcune modifiche alla legge n. 443 del 2001, di varie disposizioni del decreto legislativo di attuazione, 20 agosto 2002 n. 190, e dell'intero testo del decreto legislativo, pure di attuazione, 4 settembre 2002 n. 198.

Il complesso delle suddette disposizioni normative delinea l'*iter* procedimentale, prefigurato dal legislatore statale, necessario per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale: affida l'iniziativa e la conduzione dell'intero procedimento al Governo, vincolato, nella versione della l. n. 443 del 2001, a sentire le Regioni, e, all'esito delle modifiche introdotte dalla l. 1° agosto 2002 n. 166, ad un'intesa con le Regioni, in tutti i momenti cruciali di individuazione, localizzazione, approvazione del progetto e realizzazione delle opere.

2. Il complesso delle disposizioni desumibili dalla cd. legge obiettivo e dai decreti di attuazione aveva già suscitato l'attenzione della dottrina la quale, anticipando le future statuizioni della Consulta, non aveva mancato di rilevarne i profili di dubbia costituzionalità alla luce dell'entrata in vigore del nuovo titolo V e del nuovo riparto di competenze.

La dottrina, peraltro, non aveva mancato di riflettere sull'inevitabile gradualità della riforma costituzionale e sulla non illegittimità di soluzioni normative "ponte", giustificate, sostanzialmente, dall'esigenza di garantire effettività al rilancio economico del Paese.

Di fronte alla scomparsa, negli elenchi dell'art. 117 Cost., della materia *viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale*, si era, concordemente, rilevato che la materia dei lavori pubblici, tradizionalmente posta a metà tra competenza statale e competenza regionale, nel quadro delineato dal nuovo titolo V, si trovava ad interferire, sia con materie di potestà regionale concorrente, quali governo del territorio, porti, aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione e trasporto di energia, sia con materie di competenza statale esclusiva, quali tutela dell'ambiente, concorrenza, ordinamento civile, giurisdizione e norme processuali .

Dunque gli studiosi avevano già individuato le premesse per un'attribuzione allo Stato, della competenza, esclusiva o concorrente con le Regioni, sulle grandi infrastrutture, materia che si andava ad aggiungere, con sue proprie peculiarità, alla disciplina già fortemente pluralista degli appalti, e che, in definitiva, escludeva in radice la possibilità della competenza legislativa regionale residuale o esclusiva.

Peraltro si era già sottolineato che la legge obiettivo, sostanzialmente ispirata ad un principio di forte cooperazione tra Stato e Regioni, riponeva nello strumento dell'intesa l'intera *ratio* di un procedimento nel quale la Regione assurgeva ad un ruolo non meramente consultivo, né propositivo ma di contraente necessario.

Per comodità espositiva si ricorda che l'intesa, in senso forte, domina la fase di predisposizione del programma, di

individuazione degli insediamenti e delle infrastrutture, di approvazione del progetto.

In particolare la legge prevede: per il progetto preliminare di interesse interregionale o internazionale, la possibilità del superamento del dissenso regionale attraverso il riesame del progetto nelle sedi deputate - Consiglio superiore dei lavori pubblici e Cipe - e, in ultima analisi, D.P.R., previa delibera del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentita la Commissione parlamentare per le questioni regionali; per il progetto preliminare di interesse meramente regionale, la sospensione, in caso di permanente dissenso delle Regioni, delle infrastrutture o dell'insediamento produttivo.

3. Nella sentenza in commento la Consulta fa proprie le riflessioni della dottrina disegnando, con proprie argomentazioni, un quadro concettuale nel quale le suddette riflessioni si riconducono a sistema.

Il punto qualificante della normativa, sottolinea la Consulta, è l'intesa tra i due soggetti competenti, intesa consistente non in un mero assenso della Regione all'operato del Governo ma in una piena compenetrazione tra interesse nazionale ed interesse regionale, di guisa che la mancanza del più completo recepimento della volontà della Regione o delle Regioni nel cui territorio gli interventi infrastrutturali sono destinati a localizzarsi, sia che tale recepimento avvenga in via preventiva, sia che segua l'iniziativa governativa, è condizione preclusiva dell'individuazione della tipologia di intervento nonché, *a fortiori*, della sua successiva attuazione.

Premesso che il nuovo art. 117 Cost. enumera le competenze legislative statali ed affida alle Regioni, oltre alle funzioni concorrenti, tutte le funzioni legislative residuali, cioè quelle non indicate né tra quelle esclusive statali né tra quelle di legislazione concorrente, la Corte ritiene che le istanze unitarie debbano far ritenere legittima una deroga alla normale ripartizione di competenze:

Ciò premesso, la Corte sembra individuare la *Supremacy Clause* dell'ordinamento costituzionale italiano nel principio di sussidiarietà, introdotto espressamente dall'art. 118 Cost. per le funzioni amministrative ma destinato a rendere meno rigida la stessa distribuzione di competenze legislative.

Dunque, nell'argomentazione della Consulta, il disallineamento tra funzione legislativa e funzione amministrativa, che autorevole dottrina aveva segnalato quale tratto caratteristico della riforma costituzionale, pur non trovando un'esplicita smentita, appare suscettibile di una deroga, meramente procedimentale, giustificata alla luce di una concezione ascensionale del principio di sussidiarietà e di adeguatezza.

Disallineamento sì ma solo procedurale, perché il principio di legalità, certamente non rinnegato dalla riforma costituzionale del titolo V, impone, almeno in parte, un recupero del parallelismo delle funzioni, senza però toccare il riparto costituzionale delle competenze.

Infatti, dice la Corte, il principio di sussidiarietà non può operare come aprioristica modificazione delle competenze, in astratto delineate dal legislatore costituzionale, ma assume una valenza esclusivamente procedurale di allocazione delle funzioni, amministrative e legislative, al livello più adeguato.

La Corte predilige dunque la direzione ascensionale, la capacità di attrazione verso l'alto, l'attitudine specifica di un principio, quale quello di sussidiarietà, già definito dalla dottrina quale "ascensore" istituzionale, ed attribuisce alla sussidiarietà la possibilità di derogare il riparto di competenze normative che l'art. 117 era sembrato voler delineare in senso netto e competitivo, anziché in senso cooperativo.

In definitiva la Corte asserisce che l'assetto delle competenze, fissato in maniera statica dalla riforma del titolo V, è reso dinamico dal principio di sussidiarietà che permette di rendere flessibile sia la distribuzione delle funzioni amministrative sia la distribuzione delle funzioni legislative.

4. Del resto, all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, di fronte all'inestricabile intreccio di competenze, alle omissioni facilmente sottolineate dalla dottrina, agli ardui tentativi di interpretazione logico-sistematica della prima e della seconda parte della Costituzione - basti pensare, per fare un solo esempio, all'enorme questione posta dalla sopravvivenza dell'art. 5 Cost. accanto alla apparente scomparsa dell'interesse nazionale ed all'indicazione, nel senso della piena equiordinazione, contenuta nell'art. 114 Cost., dei soggetti costitutivi della Repubblica - la dottrina aveva in più luoghi indicato nella Corte costituzionale l'unica istituzione in grado di fare chiarezza, anche se al costo di una

inevitabile sovraesposizione .

In questo caso specifico, tuttavia, non può dirsi che il Parlamento si sia sottratto a quel compito, cui la dottrina non aveva mancato di richiamarlo all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, di determinare con nettezza il confine degli interessi nazionali: più volte ricorre, infatti, nelle definizioni normative e nella *ratio* della disciplina oggetto di esame, il chiaro riferimento ad un interesse sovraregionale e generale.

Ne consegue che il ragionare della Corte entro il quadro delle competenze, normative ed amministrative disegnato dagli articoli 117 e 118, impedisce l'eclissi di una sede politica di formazione del consenso, ed apre la strada al legislatore per la creazione di una sede di rappresentanza degli interessi regionali, in grado di dialogare con il Parlamento, secondo il principio della lealtà federale.

Dunque il ragionare della Corte, anche e soprattutto intorno al principio di sussidiarietà, e comunque entro i confini degli artt. 117 e 118 Cost. impedisce di cadere in quelle affermazioni, pure ventilate all'indomani dell'entrata in vigore del nuovo titolo V, che alla stregua di un'interpretazione estensiva dell'art. 120 Cost., avevano postulato l'attribuzione al Governo (e neppure allo Stato) del compito di esercitare un potere sostitutivo nei confronti delle Regioni, non solo in caso di inerzia nell'esercizio di funzioni amministrative ma anche nell'esercizio delle funzioni legislative loro costituzionalmente attribuite, a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica.

La questione dell'introduzione, nell'ordinamento italiano, della *konkurrierende Gesetzgebung* sotto mentite spoglie era stata sollevata con riferimento all'interpretazione dell'art. 120 Cost, ma aveva trovato non poche obiezioni in chi riteneva che la parola "Governo" dovesse essere intesa non quale *Gouvernement*, ma quale organo titolare della sola funzione esecutiva, deputato ad intervenire in modo puntuale e circoscritto, in funzione sostitutiva, nel caso di inadempimenti amministrativi delle Regioni.

Se così non fosse, si diceva, l'intero quadro del neo-federalismo introdotto dal nuovo titolo V sarebbe minato alle radici da una clausola di ritorno, ancor più forte del vecchio strumento dell'interesse nazionale, posta in capo al Governo - e neppure allo Stato - in grado di consentire al centro la riappropriazione di competenze attribuite alle Regioni.

5. La sentenza in esame non smentisce ma anzi rafforza questi convincimenti, in quanto si perita di distinguere con chiarezza, e sembra ombra di equivoci, la differenza tra le funzioni amministrative che lo Stato, *per ragioni di sussidiarietà ed adeguatezza, può assumere e al tempo stesso organizzare e regolare con legge, dalle funzioni che spettano alle Regioni e per le quali lo Stato, non ricorrendo i presupposti per la loro assunzione in sussidiarietà, eserciti poteri in via sostitutiva.*

La Consulta dice chiaramente, al par. 21, che mentre nel primo caso, quando si applica l'art. 118 Cost. le stesse esigenze unitarie che giustificano l'attrazione della funzione amministrativa per sussidiarietà consentono di conservare in capo allo Stato poteri acceleratori da esercitare nei confronti degli organi della Regione che restino inerti, nella fattispecie di cui all'art.120 Cost., invece, l'inerzia della Regione è il presupposto che legittima la sostituzione statale nell'esercizio di una competenza che è e resta propria dell'ente sostituito.

Dunque la netta distanza dall'art. 120 Cost. consente alla Consulta di ribadire e confermare che il riparto delle competenze resta chiaramente segnato dall'inversione dell'ordine gerarchico: alla Regione viene ascritta la generalità delle materie, allo Stato le sole materie espressamente attribuite alla sua potestà esclusiva e la competenza di mero principio sulla materie di potestà legislativa regionale concorrente.

Ne consegue che tale inversione, garantita dalla rigidità della Costituzione, non può essere scavalcata in alcun modo, né con riferimento all'interesse nazionale, che secondo la Consulta non costituisce limite né di merito né di legittimità delle competenze regionali, né con riferimento ai poteri sostitutivi e neppure con riferimento al solo principio di sussidiarietà, in quanto la permanente ed indiscussa operatività del principio di legalità garantisce l'indefettibile parallelismo tra funzioni normative ed esecutive.

Risponde infatti al principio di legalità, e prima ancora ad una esigenza logica, che la fonte che determina lo spostamento per sussidiarietà delle funzioni amministrative dalle Regioni allo Stato, per la tutela di incompressibili esigenze di unità dell'ordinamento, sia quella statale, perché il grado di differenziazione sostenibile nel sistema non arriva al punto da far tollerare una differente disciplina normativa, da Regione a Regione, di funzioni che lo Stato attrae

a sé per garantire l'unità dell'ordinamento.

Condivisibile é il richiamo, da parte della Consulta, alle istanze di unificazione e alla proclamazione di unità ed indivisibilità della Repubblica nella quale le dette istanze trovano la risposta più immediata e più netta: tale richiamo, della cui indefettibilità nessuno dubita, non implica il riferimento all'interesse nazionale, quale limite di legittimità o di merito della competenza regionale, ma indubbiamente presuppone l'esistenza di una *Supremacy Clause*, capace di attrarre verso l'alto le competenze.

6. Come già rilevato dalla dottrina, l'istanza di esercizio unitario delle funzioni deve essere soddisfatta nell'ambito di un contesto ordinamentale profondamente modificato nel quale è presente il variabile livello degli interessi e la possibilità di allocare le competenze, non in nome di una rigida scelta aprioristica, ma in ragione della valutazione concreta della dimensione degli interessi.

Nell'ambito di tale contesto ordinamentale la scelta legislativa di attrazione, per sussidiarietà, delle competenze verso il centro deve essere sottoposta ad un scrutinio stretto di ragionevolezza che saggi le motivazioni della mancata adeguatezza del livello locale o regionale e che verifichi il rispetto procedimentale del principio dell'intesa.

Esigenze, queste, pienamente soddisfatte dalla sentenza n. 303, in commento.

7. Espressa la condivisione della maggior parte delle soluzioni proposte dalla Consulta, chi scrive si permette tuttavia di rilevare anche alcuni punti criticabili e segnalare quel che, negli auspici della dottrina, dovrà essere l'ulteriore svolgimento dell'opera di interpretazione e di attuazione della riforma costituzionale da parte della Corte.

Poco convincente appare il passaggio della motivazione relativo alla possibilità che lo Stato disponga una disciplina di dettaglio, a carattere suppletivo, in materia rimessa alla potestà legislativa regionale concorrente, con ciò determinando una temporanea compressione della competenza legislativa regionale.

La Corte avrebbe potuto affermare con chiarezza che, a parte i casi in cui è giustificabile, all'esito di uno scrutinio stretto di costituzionalità, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., per la tutela di esigenze infrazionabili, in tutti gli altri casi lo Stato non può introdurre normative di dettaglio, neppure cedevole.

Nel caso in esame sembra che l'unico argomento forte a giustificazione della competenza statale di dettaglio, qual'è indubbiamente quella esercitata nella materia delle grandi infrastrutture, sia quello dell'effettività dell'immediato svolgersi di funzioni amministrative, altrimenti destinate alla paralisi, effettività cui parte della dottrina, come si è illustrato, ritiene correlata l'indefettibile gradualità della riforma costituzionale.

Un secondo punto critico appare la piena assimilazione tra principio di sussidiarietà e *Supremacy Clause* o *Konkurrierende Gesetzgebung*.

Da tempo, com'è noto, il dibattito dottrinale ha alimentato l'aspettativa dell'introduzione, nella Costituzione italiana, di un federalismo simile a quello dei Paesi di più antica tradizione federale, ed ha condotto l'attenzione sia sul modello statunitense sia su quello tedesco.

L'attesa più forte è stata quella rivolta all'introduzione della *konkurrierende Gesetzgebung* dell'ordinamento tedesco, che opera attraverso il meccanismo delle competenze concorrenti e non anche attraverso quello delle competenze ripartite.

Il modello tedesco, pur presente al legislatore costituzionale quale possibile punto di approdo del federalismo italiano, non è stato tuttavia espressamente introdotto nel testo costituzionale, che, anzi, sembra piuttosto ispirato al mantenimento della competenza ripartita tra Stato e Regioni.

Quel modello viene ora invocato dal giudice delle leggi.

L'ordinamento costituzionale italiano, secondo la Consulta, è dunque caratterizzato da un meccanismo di competenze non separate o ripartite ma congiunte e flessibili, la cui chiave di volta è costituita dal principio di sussidiarietà.

Se l'idea secondo la quale l'attuale assetto del sistema delle fonti è organizzato intorno al principio della competenza, inteso non quale riparto statico di materie ma quale flessibile confine di livelli di potere tutti competenti e chiamati ad intervenire, ora privilegiando le istanze particolari ed a suggello del pluralismo istituzionale, ora, come nel caso in esame, privilegiando il livello nazionale, se dunque questa idea è certamente da condividere, si deve però dubitare della piena equivalenza tra principio di sussidiarietà e *konkurrierende Gesetzgebung* o *Supremacy Clause*.

Ciò in quanto il principio di sussidiarietà funziona quale "ascensore istituzionale" che opera prescrittivamente verso il basso, cioè verso l'allocazione delle competenze al livello di governo più vicino al cittadino, in adesione alle origini culturali del principio, e resta comunque interno, come si diceva, ad un assetto istituzionale connotato da competenze ripartite e non concorrenti.

La *konkurrierende Gesetzgebung*, invece, presuppone livelli di potere tutti competenti e la Corte, pur intendendo muoversi verso quella direzione, è ben consapevole dei propri poteri limitati.

Conclude, è vero, in molti punti del dispositivo, nel senso dell'inammissibilità delle questioni sollevate, dopo aver definito con accuratezza l'ambito della propria competenza, ma è ben consapevole che l'intenzione del legislatore della riforma sia stata piuttosto quella di conservare, nel riparto di competenze, il principio di una netta ripartizione di sfere di potere, anche nell'ambito della cd. "competenza concorrente": in questa sfera allo Stato la definizione dei principi, alle Regioni la disciplina di dettaglio.

Anche l'assimilazione tra principio di sussidiarietà e *Supremacy Clause* suscita qualche dubbio perché, mentre il principio di sussidiarietà è prescrittivamente orientato alla preferenza dei livelli di potere più vicini ai cittadini, la *Supremacy Clause*, pur presupponendo un sistema, anche solo in parte, caratterizzato da competenze concorrenti tra Federazione e Stati federali, consente alla Federazione, in ogni caso in cui vengano in gioco interessi unitari, di attrarre a sé la competenza.

Il principio di sussidiarietà, in altri termini, non può essere invocato per legittimare una lettura centralistica, di recupero di istanze unitarie, se almeno nel suo significato originario, esso funziona o dovrebbe funzionare proprio nel senso opposto, cioè quale criterio di preferenza per il livello più vicino agli interessi rappresentati, e dunque per il livello inferiore di potere, la cui adeguatezza deve essere valutata prima di procedere all'attrazione verso l'alto delle competenze.

8. Occorre tuttavia riconoscere che la sentenza ha il pregio culturale di sprovvincializzare la discussione italiana sul federalismo e di condurre finalmente il giurista a confronto con i modelli federali più solidi.

Con onestà intellettuale la Consulta non si cela dietro le etichette ma afferma a chiare lettere che quelli in gioco sono interessi "nazionali" o "interregionali" o comunque non suscettibili di trattamento differenziato da Regione a Regione, come già rilevato dalla dottrina, sia per ragioni geografiche, avendo la legge ad oggetto le grandi opere, di rilevanza certamente interregionale, sia per ragioni di fattibilità economica che, in un periodo di scarsità di risorse finanziarie, affida le sue speranze alla "finanza di progetto", cioè al finanziamento privato delle opere pubbliche, opere che, in presenza di una forte stagnazione del mercato, possono essere realizzate allo stato attuale, e dunque, *effettivamente*, solo con i pochi contributi statali e, si auspica tra breve, anche regionali.

In ragione di tutto ciò è ragionevole l'avocazione allo Stato dell'esercizio delle funzioni amministrative e, di conseguenza, anche della funzione legislativa destinata a disciplinare quelle funzioni, perché il livello regionale, non appare, al momento, adeguato, salvo - sembra di poter leggere nelle righe della motivazione - prova contraria.

Molto correttamente il giudice costituzionale si sente unicamente chiamato a giudicare, con uno scrutinio stretto, se l'allocazione delle competenze sia stata o meno disposta in modo adeguato e se, proceduralmente, vi sia, nell'atto normativo, la cui discrezionalità politica non è sindacabile, una sufficiente giustificazione della scelta del livello nazionale rispetto a quello regionale.

La Consulta se disconosce il contenuto del principio di sussidiarietà ne apprezza e valorizza fortemente la valenza procedimentale, che non tocca il riparto delle competenze; subordina la deroga al normale riparto di competenze legislative, contenute nel titolo V, ad uno scrutinio stretto di proporzionalità e ragionevolezza, ed a tal fine non può che misurarsi con il limite delle materie e pronunciare su quali oggetti si fonda, nel nuovo quadro costituzionale delineato

dall'art. 117 Cost., la competenza dell'uno o dell'altro soggetto.

9. Il limite delle materie, intese quali confini o ambiti materiali di competenza, cacciato dalla finestra rientra dalla porta, sulla scia di precedenti pronunzie della Consulta: la mancata inclusione dei lavori pubblici nell'elencazione delle materie di cui all'art. 117 Cost. non comporta che essa sia oggetto di potestà legislativa residuale, *"al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti"*.

La sentenza s'inscrive in una linea già percorsa dalle prime pronunce della Corte successive alla riforma del titolo V e che intende, con evidenza, correggere la rigida separazione delle competenze introdotta dal legislatore costituzionale, escludendo tuttavia il potere conformativo dello Stato nei confronti delle competenze legislative regionali.

La cooperazione e l'intesa tra diversi livelli di potere, già auspicata dalla dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, di per sé carente di elementi di cooperazione, ricevono dalla sentenza n. 303 del 2003, un crisma di piena legittimità, nella continuità di un indirizzo già intrapreso con pronunce precedenti e, in definitiva, anche con la giurisprudenza antecedente la riforma del titolo V.

Già nella sentenza 2-20 dicembre 2002 n. 533 la Corte costituzionale, a proposito dei poteri delle regioni speciali, quali risultanti dal nuovo titolo V, aveva seguito una logica ispirata ad un riparto non statico e rigido ma dinamico delle competenze, non preconstituito all'interno di uno scenario istituzionale dato ma mobile e flessibile.

Sia con la sentenza n. 282 sia con la successiva sentenza n. 407 del 2002, la Corte aveva indicato che alcune materie non costituiscono il limite oggettivo della competenza di un soggetto rispetto all'altro, ma presentano efficacia e valenza trasversale, di guisa da ricomprendere una pluralità di oggetti e, allo stesso tempo, da coinvolgere diversi livelli di potere.

Anche con la sentenza n. 39 del 16 gennaio-5 febbraio 2003 la Consulta aveva posto al centro della pronuncia la logica cooperativa: nel decidere su un conflitto di attribuzione promosso dalla Regione siciliana nei confronti dello Stato in relazione ad un'ordinanza del Dipartimento della Protezione civile della Presidenza del Consiglio in materia di emergenza idrica e, dunque di protezione civile, la Corte aveva rilevato che le ragioni dell'emergenza possono giustificare interventi straordinari, suscettibili di arrecare compromissioni della sfera di autonomia regionale, ma senza compromettere il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali, e ciò entro un quadro normativo di competenze inestricabilmente connesse e necessariamente regolate dal principio di leale cooperazione.

E la dottrina non ha mancato di rilevare come, oltre alle materie-oggetto, delineate secondo il modello tradizionale della competenza, la Costituzione preveda anche materie-non materie, in realtà veri e propri valori costituzionali (quali ad esempio l'ambiente, la salute, la tutela della concorrenza), il cui perseguimento si concretizza in più oggetti costituzionali ed implica il congiunto operare di più livelli di potere.

10. Non credo che questa direzione porti necessariamente ad un recupero verso il centro della competenza statale, anche se, in talune sentenze sono venute in gioco questioni, in apparenza terminologiche e definitorie, ma che, in sostanza, incidono sui punti qualificanti dell'ordinamento democratico.

Certamente apprezzabile, come si è già ricordato, è l'argomento dedicato all'interesse nazionale, che non costituisce più limite, né di merito né di legittimità, della competenza regionale.

È difficile ipotizzare una nuova espropriazione di competenze regionali, in quanto l'inversione del riparto delle materie è tale da non giustificare l'occupazione statale, con normative di dettaglio, di aree rimesse alla competenza concorrente delle Regioni.

Peraltro, la presenza significativa di materie finalisticamente orientate, alle quali si correlano diversi livelli di competenza, non esclude, considerata la possibilità della prova contraria della piena adeguatezza del livello regionale, che in una diversa e prossima occasione la Corte possa ritenere il perseguimento degli interessi adeguatamente soddisfatto dalla competenza regionale.

Non nel caso in esame, si ribadisce, dove esigenze tecnico-economiche di realizzazione degli interventi e natura

interregionale delle opere da realizzare non potevano consentire altro che un'allocazione statale delle competenze.

Se la giurisprudenza costituzionale si consoliderà su questa interpretazione della riforma del titolo V, non si potrà che giungere a conclusioni diverse da quelle riconducibili all'intenzione del legislatore della riforma il quale aveva consapevolmente tracciato una linea di separazione tra le competenze, indicando quelle di sola competenza esclusiva dello Stato e quelle di legislazione concorrente, stabilendo che la competenza legislativa residuale e generale spetta alle Regioni.

Del resto la stessa Consulta, nella prima sentenza in materia di potestà legislativa regionale successiva all'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, la n. 282 del 2002, aveva metodologicamente precisato che la risposta al quesito se la legge impugnata rispetti o meno i limiti della competenza regionale deve muovere, nel quadro del nuovo sistema di riparto delle competenze, *non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sull'esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.*

Seguendo la suddetta impostazione la Consulta ha ravvisato, nel caso di specie, una riserva statale ma nulla avrebbe impedito di ragionare alla stregua di una interpretazione letterale della Costituzione, e ritenere, di conseguenza, che la competenza legislativa in materia di opere pubbliche, in quanto esclusa dalle materie di competenza concorrente e da quelle di competenza esclusiva dello Stato, è attribuita alle Regioni.

Peraltro, l'art. 119 Cost. attribuisce ai Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni autonomia finanziaria di entrata e di spesa, risorse autonome, e capacità, riconosciuta dalla Costituzione e senza alcuna mediazione della legge statale, di applicare tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alla legge dello Stato è riservata, dalla Costituzione, solo l'istituzione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale, e, più in generale, allo Stato si prescrive di destinare risorse aggiuntive e di effettuare interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per le finalità solidaristiche indicate dall'art. 119, V co. Cost.

Dinanzi a questo quadro normativo, la Corte ha, per il momento, scelto una linea di continuità con la sua giurisprudenza, anche antecedente la riforma del titolo V, privilegiando una lettura che si allontana dal modello del federalismo competitivo, legato alla netta separazione delle competenze, per delineare un quadro di federalismo cooperativo.

Le istanze federalistiche che, nella sentenza in commento, sono ritenute soddisfatte dallo strumento dell'intesa, in un futuro non lontano, potrebbero esprimersi anche in nuove sedi di formazione del consenso (Senato delle Regioni).

La scelta appare condivisibile, a condizione che la Corte non si sottragga, in un futuro vicino, al compito di verificare, con uno scrutinio stretto, la possibilità della prova contraria, cioè della piena adeguatezza delle Regioni ad esercitare le proprie competenze costituzionalmente attribuite, dovendosi ritenere, quanto meno problematico, che la partecipazione delle Regioni alle decisioni statali sia proprio l'equivalente, quale garanzia del pluralismo istituzionale, dell'esercizio diretto delle competenze.

Ove invece la giurisprudenza si consolidasse nella direzione già intrapresa, e si ritenesse introdotta la *konkurrierende Gesetzgebung*, si dovrebbero condividere le osservazioni di una dottrina, secondo la quale la novità introdotta dal nuovo titolo V è l'attribuzione di un carattere definitivamente recessivo alle idee di materia e di potestà esclusiva, a seguito della compenetrazione dei diversi interessi e dei diversi livelli di governo che insistono sui medesimi oggetti.

L'istanza federale, una volta approntati gli strumenti del cambiamento, sia del sistema delle fonti sia della forma di governo, non può che maturare lentamente, nelle coscienze dei cittadini italiani i quali, se da un lato cominciano a sentirsi cittadini di una grande unione di popoli, quale è l'Europa, dall'altro sono ancora ben lontani dall'identificare la sede di soddisfazione delle proprie istanze sociali, politiche, economiche in un livello di governo realmente più vicino agli interessi rappresentati.

\* professore associato di diritto pubblico nell'Università della Tuscia - Viterbo

Nel senso indicato si era già espressa Corte cost., n. 482 del 1995.

Cfr. sul punto p. de lise, *Lavori pubblici e competenze regionali*, in *Titolo V della Costituzione ed opere pubbliche*, Atti del convegno di Bologna in ricordo di Vincenzo Caianiello, del 18 ottobre 2002, Rimini 2003, 41 ss. il quale, dopo aver rilevato alcuni profili di dubbia costituzionalità della legge obiettivo, ed aver rinviato alla Consulta il compito di definire i limiti di mero principio della legislazione statale e di escludere il potere regolamentare dello Stato in materie di competenza regionale, svolge due considerazioni di politica del diritto a sostegno dell'intervento statale in materia di grandi infrastrutture: d'un lato rileva che la legge è espressione dell'attuale linea politica di stampo liberista che considera gli investimenti pubblici, destinati allo sviluppo delle infrastrutture, uno strumento di rilancio dell'economia in una fase congiunturale di stagnazione della domanda; in secondo luogo rileva come il processo di avvio del nuovo regionalismo sia lento ed in una fase talmente iniziale da giustificare misure, quali quelle previste dalla legge obiettivo, in grado di perseguire lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Ma *contra*, I. torchia, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni* 2002, 353, la quale, impegnata in una ricognizione delle materie attribuite alla competenza residuale ma "generale" delle Regioni, traccia un elenco di materie ampio ed importante nel quale figura la materia *lavori pubblici e appalti*.

Cfr. g. morbidelli, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, in *Titolo V della Costituzione ed opere pubbliche*, cit., 50 ss. e f. cintioli, in *I lavori pubblici e la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Urbanistica e appalti*, 2002, 50 il quale, dopo aver percorso gli oggetti che costituiscono la materia "opere pubbliche", ascrivibili alla competenza legislativa concorrente delle regioni, indica, tra gli oggetti (o materie) che afferiscono, invece, certamente alla competenza esclusiva dello Stato, la concorrenza - rilevante nella fase di evidenza pubblica quale criterio di scelta concorsuale del contraente dell'amministrazione, secondo i principi comunitari di tutela del libero mercato e del divieto di discriminazione - e l'ordinamento civile, sicuramente chiamato in gioco dall'esecuzione del contratto di appalto, dalla regolazione di peculiari aspetti del rapporto, dall'attività della società di progetto e, più in generale, dall'equilibrio delle clausole su cui si regge l'operazione di *project financing* (che, come si illustrerà in prosieguo, costituisce uno degli elementi tecnico-finanziari qualificanti della legge obiettivo). Cfr. id., *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003*, in *Consulta on line*, [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

Cfr. g. morbidelli, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, cit., 52, il quale rileva che, in materia di legislazione regionale concorrente, il principio posto dalla legge statale deve essere rintracciato nella procedura, molto collaborativa, attraverso cui si determinano le scelte strategiche. L'A. si chiede, altresì, fornendo una risposta dubitativa, se le regole dettate dal legislatore possano arrivare a determinare in concreto le opere.

Cfr. 2.1 del *considerato in diritto*: "In questo quadro, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente, come postulano le ricorrenti, significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze (basti pensare al riguardo alla legislazione concorrente nell'ordinamento costituzionale tedesco - *konkurrierende Gesetzgebung* - o alla clausola di supremazia nel sistema federale statunitense - *Supremacy Clause*)".

La *Supremacy Clause* è contenuta nell'art. VI della Costituzione federale degli Stati Uniti, il cui secondo comma recita: "The 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 shall be bound thereby, any Thing in the Constitution or Laws of any State to the contrary Notwithstanding". Per commenti dottrinali cfr. a. fox, *The Court and the Constitution*, Boston 1987, 74; e. chemerinsky, *Constitutional Law. Principles and Policies*, Aspen Law and Business, New York, 1997, 282-306; in Italia cfr. g. amato, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano 1963, 23 ss.

2.1. del *considerato in diritto*: "E' del resto 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 se ne è comprovata un'attitudine ascensionale deve allora concludersi che, quando l'istanza di esercizio unitario trascende anche l'ambito regionale, la funzione amministrativa può essere esercitata dallo Stato. Ciò 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, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto".*

*Ex multis, cfr. l. torchia, "Concorrenza" tra Stato e Regioni dopo la riforma del titolo V: dalla collaborazione unilaterale alla collaborazione paritaria, in Le Regioni, 2002, 647 ss.; a. corpaci, Il sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale: alcuni profili, in La riforma del titolo V, parte II della Costituzione, a cura di c. bottari, Quaderni della Spisa, Maggioli 2003, 107 ss., il quale, dopo aver posto in evidenza l'accentuato tasso di pluralismo dell'intero sistema e l'abbandono del principio del parallelismo tra potestà legislativa e funzioni amministrative, di guisa che a fronte della competenza legislativa statale su una determinata materia le corrispondenti funzioni amministrative potrebbero ben essere allocate ad un diverso livello di governo, considera tuttavia come, nell'individuazione delle fonti deputate all'allocatione delle funzioni amministrative, non possa non farsi riferimento alla fonte che è deputata a regolare le materie in oggetto. Si veda in particolare p. 109: "L'applicazione del suddetto schema comporta che nei casi di legislazione esclusiva dello Stato, alle Regioni (difettando di potestà legislativa) non potrebbe riconoscersi alcun titolo ad intervenire nell'allocatione delle funzioni amministrative...e che, di converso, per le materie non espressamente riservate alla legislazione statale, e non comprese nell'elenco per cui è data legislazione concorrente, lo Stato non avrebbe alcun titolo ad intervenire ...e, dunque, dovrebbe escludersi la possibilità di intestazione a livello statale di qualsivoglia funzione amministrativa".*

*r. bin-g. pitruzzella, Diritto costituzionale, Torino, 2001, 96: "la sussidiarietà funziona come un ascensore". r. bin, La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione, in Le Regioni, 2002, 365 ss., il quale argomenta la diversità ma la non incompatibilità tra il principio del parallelismo delle funzioni legislative e amministrative, affermato sotto il previgente testo costituzionale quale corollario del principio di legalità, ed il principio di sussidiarietà, definito quale principio di politica legislativa rivolto al legislatore tanto statale che regionale, principio di secondo livello che esprime l'esigenza di bilanciare l'autoamministrazione delle collettività locali ed il principio di efficienza o adeguatezza.*

*a. barbera, Chi è il custode dell'interesse nazionale, in Quaderni costituzionali, 2001, 345 ss. il quale nel rilevare che il costituente del 2001 ha tolto al Parlamento la funzione di custode dell'uniformità giuridica dell'ordinamento per lasciarla in grembo alla sola Corte costituzionale, afferma essere proprio dell'esperienza costituzionale (dalla sentenza McCulloch vs. Maryland alle prime decisioni della Corte italiana in materia regionale) che le Corti finiscano per assumere su di sé la difesa degli interessi nazionali. E che gli interessi nazionali, identificati dai fini e dai valori su cui le forze politiche egemoni fondano la decisione di considerarsi unite nella Repubblica italiana, certamente devono considerarsi ancora vigenti nell'ordinamento costituzionale, sia in quanto implicitamente sottesi all'art. 5 sia in quanto espressamente richiamati dall'art. 120 Cost.*

*r. tosi, A proposito dell'"interesse nazionale", in Quaderni costituzionali, 2002, 86 ss., la quale ritiene invece che la determinazione degli interessi nazionali non possa, anche nel nuovo titolo V, che configurarsi quale il frutto di una collaborazione tra organi politici statali e giudice costituzionale, dove ai primi spetta di scegliere la concreta collocazione del confine tra interessi, cui ogni riparto costituzionale lascia inevitabilmente ed opportunamente margini di mobilità, mentre al secondo compete il compito delle piccole correzioni, oltre a quello, importantissimo, della messa a punto dei titoli che giustificano l'intervento statale a tutela degli interessi nazionali.*

*Il dibattito sorto intorno all'interpretazione dell'art. 120 Cost. è ripercorso criticamente da a. piccione, Gli enigmatici orizzonti dei poteri sostitutivi del Governo: un tentativo di razionalizzazione, in questa riv., 2003, 1207 ss.*

*Cfr. a. d'atena, Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung, in <http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/>, 2, il quale propende però per la soluzione negativa. Per chiarezza espositiva si ricorda che l'art. 72 della Legge fondamentale tedesca prevede: "1. Nell'ambito della legislazione concorrente, i Länder hanno competenza legislativa solo quando e nella misura in cui la Federazione non faccia uso del suo diritto di legiferare. 2. In questo ambito la Federazione ha il potere di legiferare quando e nella misura in cui la creazione di condizioni di vita equivalenti nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse generale renda necessaria una disciplina legislativa federale. 3. Con legge federale si può stabilire che una disciplina legislativa federale, per la quale non vi sia più una necessità ai sensi del comma 2, possa essere sostituita dal diritto del Land" (tr. it., in *Le Costituzioni dei Paesi dell'Unione europea*, a cura di e. palici di suni, f. cassella, m. comba, Padova 2001).*

*Cfr. sul punto c. mainardis, I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre, in Le Regioni, 2001, 1357 ss., il quale aveva espressamente segnalato il gravissimo rischio di affidare all'art. 120 Cost. la*

funzione di clausola *passé-partout*, capace di giustificare le più varie incursioni governative in ambito regionale ed aveva piuttosto richiamato l'attenzione sulla necessità di non ignorare il lavoro giurisprudenziale di tipizzazione dei poteri sostitutivi statali, intesi quali puntuali e circoscritti compiti surrogatori assegnati al Governo nel caso di inadempimenti amministrativi delle Regioni. Compiti, già noti ed ai quali soli la previsione costituzionale avrebbe inteso offrire espresso fondamento.

a. anzon, *Un passo indietro verso il regionalismo duale*, in aa.vv., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano 2002, 4 ss.

Sia consentito rinviare ad A. Moscarini, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori*, Padova 2003, 272. Proseguendo il ragionamento accennato nel testo chi scrive concorda con la dottrina che ritiene l'art. 8 l. n. 131 del 2003, di attuazione della riforma costituzionale, in contrasto con l'art. 120 Cost. nella parte in cui attribuisce al Consiglio dei Ministri il potere di adottare i provvedimenti necessari, *anche normativi*, per sostituire le Regioni inerti nell'esercizio di funzioni loro attribuite: cfr. sul punto r. dickmann, *Osservazioni in tema di sussidiarietà e poteri sostitutivi dopo la legge cost. n. 3 del 2001 e la legislazione di attuazione*, in *questa riv.*, 2003, 505. Per l'interpretazione restrittiva dell'art. 120 Cost. cfr. anche f. pizzetti, *L'evoluzione del sistema italiano fra "prove tecniche di governance" e nuovi elementi unificanti. Le interconnessioni con la riforma dell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 2002, 653 ss.; c. mainardis, *I poteri sostitutivi statali: una riforma costituzionale con (poche) luci e (molte) ombre*, *cit.*, 1379.

La Consulta aderisce all'interpretazione del principio di sussidiarietà di p. ridola, *Intervento*, in g. berti-g.c. de martin (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano 2002, 109, secondo il quale "tutte le esigenze unitarie che possono giustificare uno spostamento del livello di amministrazione debbono essere filtrate attraverso tale principio".

Cfr. sul punto l. torchia, *La potestà legislativa delle Regioni*, *cit.*, 363: "Il nuovo assetto costituzionale richiede che il fuoco della riflessione si sposti sul grado di differenziazione che il sistema può accogliere, sulle relazioni fra differenziazione e unità, sulle condizioni e gli strumenti dell'unità a fronte di una forte autonomia politica ed amministrativa, sull'intreccio fra complessità degli interessi da curare e complessità del quadro dei poteri pubblici".

g. morbidelli, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, *cit.*, 55: "In altri termini la decisione in ordine alla allocazione delle competenze tiene dietro ad una valutazione concreta della dimensione degli interessi: le antiche distinzioni tra interessi frazionabili e interessi non frazionabili, nonché tra interesse nazionale, regionale e esclusivamente locale, sono quindi non superate ma riassunte nei concetti di sussidiarietà e di adeguatezza".

r. bin, *La funzione amministrativa nel nuovo titolo V della Costituzione*, *cit.*, 373: "Mentre ieri la Corte

doveva valutare la sussistenza di valide motivazioni dell'attrazione verso il centro di funzioni rientranti nelle materie di competenza regionale, o dell'esercizio da parte delle Regioni di funzioni esclusivamente locali, oggi tutte le disposizioni che sottraggono l'esercizio di funzioni amministrative alla loro sede "naturale", il Comune, dovrebbero essere suscettibili di uno *strict scrutiny* che verifichi la sussistenza di validi motivi".

In dottrina sottolineano con nettezza l'inversione del riparto di competenze tra Stato e Regioni p. caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni* 2001, 1223 ss.; m. olivetti, *Le funzioni legislative regionali*, in t. groppi-m. olivetti, *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino 2001, 85 ss.; p. cavaleri, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Foro it.*, 2001, 200 ss.; f. pizzetti, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico "esplosivo"*, in *Le Regioni* 2001, 1154 ss.; m. luciani, *Le nuove competenze delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, supplemento al fasc. 1 del 2002, 8 ss.; o. forlenza, *Nella ricostruzione delle competenze legislative un forte recupero della centralità dello Stato*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 40, 90 ss. Sul venir meno del ruolo tutorio dello Stato nei confronti della potestà legislativa regionale cfr. a. d'atena, *Prefazione*, a *La Repubblica delle autonomie*, a cura di t. groppi e m. olivetti, Torino 2001, 1 ss.

Tra gli autori che avevano sollecitato l'introduzione, nella carta costituzionale, della *konkurrierende Gesetzgebung* cfr. a.

d'atena, *Le Regioni tra crisi e riforma*, in *Quale dei tanti federalismi*, a cura di a. pace, Padova 1997, 25.

2.2 del considerato in diritto: "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 già 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 amministrative ai Comuni è resa infatti attiva una vocazione dinamica della sussidiarietà che consente ad essa di operare non più come ratio ispiratrice e fondamento di un ordine di attribuzione stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie".

2.2 del considerato in diritto: Questa Corte non è chiamata, nella odierna sede, a giudicare se le singole opere inserite nel programma meritino di essere considerate strategiche, se sia corretta la loro definizione come interventi di preminente interesse nazionale o se con tali qualificazioni siano lese competenze legislative delle Regioni. Simili interrogativi potranno eventualmente porsi nel caso di impugnazione della deliberazione approvativa del programma, che non ha natura legislativa. In questa sede si tratta solo di accertare se il complesso iter procedimentale prefigurato dal legislatore statale sia ex se invasivo delle attribuzioni regionali; si deve cioè appurare se il legislatore nazionale abbia titolo per assumere e regolare l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali esso non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente.

Cfr. sul punto s. mangiameli, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 117 ss.

g. morbidelli, *La localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici tra Stato e Regioni*, cit., 57 indica, tra le opere oggetto della legge obiettivo: l'asse ferroviario Torino-Trieste; l'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria Palermo-Catania; l'autostrada Cuneo-Nizza, la variante di valico (Firenze-Bologna), il nodo autostradale di Genova, il passante di Mestre, il risanamento del sottosuolo di Napoli, gli interventi per emergenza idrica nel Mezzogiorno.

b. caravita, *La costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino 2002, 88 ss., nel rimarcare la centralità del principio di competenza quale criterio cui affidare la soluzione dei contrasti tra legge statale e legge regionale, si pone l'interrogativo se il rimedio per la soluzione del conflitto sia sempre l'illegittimità costituzionale ovvero la disapplicazione da parte di tutti gli operatori.

Sulla necessità di proceduralizzare il principio di sussidiarietà ai fini del suo controllo giurisdizionale si sofferma autorevolmente a. d'atena in *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in questa rivista, 2003, passim.

Cfr. punto 4 del considerato in diritto. *L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocatione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione.*

m. luciani, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 13 ss.

s. illari, *La Corte costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del titolo V*, in questa riv., 2002, 4399 ss., a commento della sentenza sottolinea espressamente il riparto mobile e flessibile delle competenze. Si veda in particolare 4409: *Infatti, qualunque riparto di competenze è per sua natura dinamico e non garantisce la previsione di uno scenario istituzionale precostituito, nel quale le Regioni, che si dice ora siano titolari della potestà legislativa generale in ragione della clausola dei poteri residui, esercitino effettivamente un ampio spettro di competenze. In astratto, entro l'alveo della novellata Costituzione, si possono accettare la logica della netta separazione delle competenze come l'altra della cooperazione, che potrebbero ugualmente affermarsi nell'esperienza senza fuoriuscire dai binari costituzionali.*

Si legge espressamente nella motivazione che la tutela dell'ambiente non è qualificabile quale materia in senso tecnico ma quale "valore" costituzionalmente protetto che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale" in ordine alla quale si manifestano competenze diverse che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni

che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale...

In dottrina cfr. a. anzon, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 197 ss.; id., *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *questa riv.*, 2003, 1162 ss; g. corso, *La tutela della concorrenza come limite alla potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 981 ss; a. d'atena, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 15 ss.

Cfr. Corte cost. n. 39 del 2003, in *questa riv.*, 2003, 255: "Il prospettato quadro legislativo, per l'esistenza di competenze inestricabilmente connesse, postula dunque forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato e autonomie territoriali (sent. n. 422 del 2002) ed è alla sua luce che deve essere interpretata l'ordinanza in oggetto, in modo tale che, nei casi di dubbi applicativi, le funzioni conferite al commissario delegato risultino "proporzionate alla concreta situazione da fronteggiare", senza così vulnerare il nucleo essenziale delle attribuzioni regionali." A commento della sentenza s. bartole, *Principio di collaborazione e proporzionalità degli interventi statali in ambiti regionali*, in *questa riv.*, 2003, 259 ss., sottolinea una linea di continuità destinata a legare l'autonomia regionale prima e dopo la riforma costituzionale. Ribadisce la permanente utilità del principio cooperativo che, alla luce della riforma del titolo V, non può più dar luogo ad intrusioni del potere statale negli ambiti di competenza regionale, ma deve tradursi in una partecipazione delle Regioni alla fase di formazione delle decisioni culminanti in atti dello Stato.

a. d'atena, *La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *questa riv.*, 2002, 2027 ss. , in particolare 2030: "La sentenza, infatti, chiarisce che l'ambito così individuato non identifica una "materia" in senso stretto ma - per usare ancora le sue parole - "una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie". In questo modo la Corte sembra aderire all'opinione secondo cui, attraverso tale previsione, la Costituzione non evocerebbe un *oggetto* sottoposto alla legislazione esclusiva ma un *tipo di competenza*, distinto dai due espressamente accolti dalla novella costituzionale: la competenza detta *esclusiva* e la competenza detta *concorrente*. Un tipo di competenza che.. (...) potrebbe ritenersi provvisto di non trascurabili punti di contatto con la *konkurrierende Gesetzgebung* della tradizione federale mitteleuropea". In termini cfr. anche f.s. marini, *Lo statuto costituzionale dei beni culturali*, Milano 2002, 267 ss.; cfr. id., *Corte costituzionale nel labirinto delle materie "trasversali": dalla sentenza n. 282 alla sentenza n. 407 del 2002*, in *questa riv.*, 2002, 2951 ss., in particolare 2955: "con la conseguenza che la competenza non è normativamente predeterminata ma è fissata dagli atti che ne costituiscono concreto esercizio. Come è stato efficacemente osservato "l'impiego del criterio finalistico comporta necessariamente, che le competenze attraverso esse individuate siano, in larga misura, chiamate a definire se stesse". La *ratio* è ovviamente quella di introdurre un fattore di flessibilità nella ripartizione delle competenze.

Si consideri, ad esempio, la sentenza n. 106 del 2002 con la quale la Corte, giudicando su un conflitto di attribuzione tra Stato e Regione Liguria, ha ritenuto che il Consiglio regionale ligure non possa fregiarsi del nome "Parlamento", in quanto la suddetta denominazione è riservata, anche alla luce del nuovo titolo V della Costituzione, all'organo sede della rappresentanza politica nazionale.

Sul federalismo cooperativo cfr. c. grewe leymarie, *Le fédéralism coopératif en République fédérale d'Allemagne*, Paris, 1981; k. hesse, *Aspekte des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, in *Festschrift für G. Müller*, Tübingen 1970, 145 ss.; g. kisker, *La collaborazione tra Stato centrale e stati membri nella Repubblica federale tedesca*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, 999 ss.; t. Öhlinger, *Gli accordi nello stato federale*, in *Gli "accordi di cooperazione" tra Bund e Länder*, Quaderno n. 9 Formez 1984, 79 ss.; r. grawert, *Conclusioni, entrata in vigore, attuazione e cessazione degli accordi amministrativi tra Bund e Länder*, in *Gli accordi di cooperazione*, cit., 251 ss.; p. carrozza, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, 473.

Cfr. sul punto s. mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 137 ss.

p. ciarlo, *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in s. gambino (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano 2003, *passim*.