



TITOLO V E PROVE DI SUSSIDIARIETÀ: LA SENTENZA N. 303/2003 DELLA CORTE COSTITUZIONALE

di

Anna Moscarini

(Professore associato di diritto pubblico nell'Università della Tuscia – Viterbo)

6 novembre 2003

1. Con la sentenza n. 303 del 25 settembre-1 ottobre 2003 la Corte costituzionale torna ad occuparsi del riparto di competenze normative tra Stato e Regioni, da un lato aggiungendo nuovi tasselli concettuali al quadro interpretativo già delineato con le sentenze precedenti, dall'altro specificando principi già individuati, specie in ordine all'esclusione dei regolamenti statali di delegificazione in materie in cui vi sia una competenza regionale, sia pur concorrente.

Premessa la notevole complessità dei problemi affrontati dalla sentenza, che difficilmente consente osservazioni a prima lettura, si può provare a rintracciare in essa alcuni passaggi concettuali decisamente innovativi e relativi all'operatività del principio di sussidiarietà nell'ordinamento costituzionale.

La Corte è stata 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 4 settembre 2002 n. 198, pure di attuazione.

Il complesso delle suddette disposizioni normative delinea l'*iter* procedimentale, prefigurato dal legislatore statale, da seguire per l'individuazione, la localizzazione e la realizzazione delle infrastrutture pubbliche e private e degli insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del

Paese, *iter* procedimentale che affida l’iniziativa e la conduzione dell’intero procedimento al Governo, vincolato, nella versione della l. n. 443 del 2001, a *sentire* le Regioni, poi, all’esito delle modifiche introdotte, vincolato ad un’intesa, sia nella fase di individuazione delle opere, sia nella fase di definizione delle priorità di realizzazione, relativamente all’indicazione delle risorse disponibili e da reperire.

L’intesa - sembra supporre la Corte nella motivazione - consiste non in un mero assenso, ma in una piena compenetrazione tra interesse nazionale ed interesse regionale, di guisa che la mancanza del più completo recepimento della volontà della singola Regione o delle Regioni in cui l’intervento si deve attuare, 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.

L’interrogativo centrale della sentenza è se sia legittima l’assunzione, da parte del legislatore statale, delle funzioni amministrative su materie in relazione alle quali egli non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente e se la fonte normativa atta a disciplinare l’esercizio delle funzioni amministrative statali, in base al combinato disposto tra art. 117 ed art. 118 Cost., non debba essere anch’essa statale, in virtù del principio di legalità (temperato dal principio di sussidiarietà).

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 formula il primo importante argomento della motivazione: *“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)”*.

Ciò premesso, la Corte individua la *Supremacy Clause*¹ dell’ordinamento costituzionale italiano nel principio di sussidiarietà, introdotto espressamente dall’art. 118

¹ Sulla *Supremacy Clause*, considerata soprattutto nei suoi rapporti con la *Commerce Clause* cfr. G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano 1963, 23 ss.

Cost. per le funzioni amministrative ma destinato a rendere meno rigida la stessa distribuzione di competenze legislative. *“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”*.

Ciò, precisa la Corte, non perché il principio di sussidiarietà possa operare come aprioristica modificazione delle competenze, in astratto delineate dal legislatore costituzionale, ma in quanto esso assume una valenza esclusivamente procedurale di allocazione delle funzioni al livello più adeguato.

Sembra a chi scrive che, grazie al distinguo tra valenza meramente procedurale ed incisione aprioristica delle competenze, la Corte risolve la questione dell’ambito di operatività del principio di sussidiarietà, se limitato alle sole funzioni amministrative o comprensivo anche delle competenze normative, questione, sorta all’indomani dell’entrata in vigore del nuovo titolo V, soprattutto con riferimento all’art. 120 Cost., disciplinante l’esercizio dei poteri sostitutivi da parte del Governo.

La Corte risolve sì la questione, ma, a mio parere, facendo dire all’art. 118 Cost. cose che l’art. 118 Cost. non prevede testualmente e cioè che le funzioni assunte per sussidiarietà dallo Stato debbano anche essere regolate ed organizzate dalla legge statale.

La soluzione è indubbiamente efficiente, anche perché si accompagna all’affermazione di un parallelismo tra potere legislativo, esecutivo (e regolamentare); tuttavia il principio di legalità può ritenersi, allo stato attuale del sistema delle fonti, soddisfatto anche dalla legge regionale, se la materia è, com’è, almeno nella prevalenza degli oggetti indicati dalla Corte, di competenza concorrente e, dunque, sostanzialmente di competenza regionale, spettando solo allo Stato la definizione dei principi.

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.

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.

Ne sarebbe conseguito, in altri termini, un indebolimento del principio della separazione di competenze che il legislatore costituzionale aveva voluto seguire ed una flessibilità dei confini stabiliti dall'art. 117 Cost.

Anche chi scrive aveva ritenuto che, quanto meno con riguardo al testo dell'art. 120 Cost., una lettura ampia, volta a ricomprendere nell'ambito dei poteri sostitutivi del Governo anche quello di avocare a sé competenze normative attribuite alle Regioni, potesse in sostanza minare alle radici gli spazi di virtuale espansione della competenza regionale.

Nella sentenza in esame non viene in questione il potere sostitutivo del Governo: queste riflessioni sembrerebbero fuori tema, ma vanno ricordate perché il testo costituzionale non può essere letto a compartimenti stagni.

D'altro canto, è altresì vero che l'aspettativa, sorta intorno alla riforma del titolo V, era volta ad una sprovvincializzazione del regionalismo italiano e ad una sua progressiva assimilazione al federalismo dei Paesi di più antica tradizione federale dell'Unione europea.

L'attesa, più specificamente, era quella dell'introduzione della *konkurrierende Gesetzgebung* dell'ordinamento tedesco che opera attraverso il meccanismo delle competenze concorrenti e non anche attraverso quello delle competenze ripartite².

Quel modello, pur presente al legislatore costituzionale quale punto di approdo del federalismo italiano, e tuttavia non espressamente introdotto nel testo costituzionale, viene ora invocato dal giudice delle leggi.

L'ordinamento costituzionale italiano 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: *“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*

² 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.

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 attribuzioni stabilite e predeterminate, ma come fattore di flessibilità di quell'ordine in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie”.

Dietro queste considerazioni c'è un'idea, del tutto condivisibile, 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 è nel caso in esame, privilegiando il livello nazionale che solo può adeguatamente soddisfare il valore in gioco.

Ancora una volta il principio di sussidiarietà si presta a letture del tutto contrapposte, ma proprio la sua duplice valenza, principalmente verso il basso, e poi, solo in caso di inadeguatezza, verso l'alto, impone uno scrutinio stretto dell'atto normativo statale che alloca le competenze al livello statale.

Il principio di sussidiarietà, infatti, non legittima solo, o in prevalenza, una lettura centralistica, di recupero di istanze unitarie, ma anche e soprattutto opera quale criterio di preferenza per il livello più vicino agli interessi rappresentati, e dunque per i livelli inferiori di potere.

2. Torniamo alla *konkurrierende Gesetzgebung* ed alla sua invocazione espressa da parte della Consulta. Se l'intenzione era quella di interpretare il testo costituzionale nel senso indicato dalla competenza concorrente alla tedesca, la Consulta avrebbe potuto concludere che questo meccanismo presuppone sfere di potere tutte competenti, di guisa che il giudizio circa il livello più adeguato per l'esercizio delle funzioni normative ed amministrative non si concretizza in un sindacato di validità dell'atto, per mancato rispetto dei confini di competenza, ma in un apprezzamento per la preferenza del livello di potere in concreto più adeguato a soddisfare il valore in gioco.

Nel caso in esame si tratta di interessi “nazionali” o “interregionali” o comunque non suscettibili di trattamento differenziato da Regione a Regione: e ciò in parte, verosimilmente, per ragioni geografiche, avendo la legge ad oggetto le grandi opere, di rilevanza certamente interregionale; in parte per consentire il potenziamento, in Italia, dell'operazione detta “finanza di progetto”, che presuppone opere finanziate prevalentemente con capitali privati e

solo in minima parte con capitali pubblici, e comunque, allo stato attuale ipotizzabile solo con contributi statali. In ragione di tutto ciò lo Stato poteva avocare a sé l'esercizio delle funzioni amministrative e, di conseguenza, anche la funzione legislativa destinata a disciplinare quelle funzioni, perché il livello regionale, da solo, non si ipotizza adeguato, salvo - sembra di poter leggere nelle righe della motivazione - prova contraria.

Una parte della dottrina aveva già suggerito che i dispositivi di sussidiarietà, a differenza delle clausole di competenza, tradizionalmente intese, non danno luogo a giudizi di validità/invalidità, ma di preferenza/non preferenza, in quanto i livelli di potere sono tutti competenti³, sicché il giudice costituzionale, (secondo Beniamino Caravita si può ipotizzare la disapplicazione da parte del singolo giudice⁴) è 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.

3. La Consulta non arriva a queste conclusioni, perché il quadro costituzionale che essa è tenuta a custodire e ad attuare non è un quadro davvero ispirato ai principi della competenza concorrente tra Stato e Regioni, nel quale tutti hanno potere, ma un quadro che resta connotato da una competenza ripartita, nel quale allo Stato spetta la determinazione dei principi ed alle Regioni la disciplina sostanziale della materia⁵.

Infatti, la Consulta, dopo aver utilizzato il principio di sussidiarietà *verso l'alto*, conferendo ad esso una valenza solo procedimentale, che non tocca il riparto delle competenze (*L'esigenza costituzionale che la sussidiarietà non operi come aprioristica modificazione delle competenze regionali in astratto, ma come metodo per l'allocazione di funzioni a livello più adeguato, risulta dunque appagata dalla disposizione impugnata nella sua attuale formulazione*) 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 che cosa spetti ed a chi nel nuovo quadro costituzionale delineato dall'art. 117 Cost.

³ Sia consentito rinviare ad A. MOSCARINI, *Competenza e sussidiarietà nel sistema delle fonti. Contributo allo studio dei criteri ordinatori*. Padova 2003, 333 ss.

⁴ 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.

⁵ Cfr. sul punto S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 117 ss.

Il limite delle materie, intese quali confini o ambiti materiali di competenza, cacciato dalla finestra rientra dalla porta, ma con delle novità : 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 relative al titolo V e che intende, con evidenza, correggere la rigida separazione delle competenze introdotta dal legislatore costituzionale ma escludere 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 2001⁶, 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 precostituito all'interno di uno scenario istituzionale dato ma mobile e flessibile⁷.

Sia con la sentenza n. 282 sia con la successiva sentenza n. 407 del 2002,⁸ la Corte aveva indicato che alcune materie non costituiscono il limite oggettivo della competenza di un soggetto rispetto all'altro, ma che presentano efficacia e valenza trasversale, di guisa da

⁶ 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.

⁷ S. ILLARI, *La Corte costituzionale in equilibrio tra continuità e discontinuità nell'opera di adeguamento dell'ordinamento alla riforma del titolo V*, in *Giur. cost.*, 2002, 4399 ss., a commento della sentenza sottolinea espressamente il riparto mobile e flessibile delle competenze, 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.*

⁸ 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...

ricomprendere una pluralità di oggetti e, allo stesso tempo, da coinvolgere diversi livelli di potere.

Anche la sentenza n. 39 del 16 gennaio-5 febbraio 2003 ha espressamente 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 ha 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 cooperazione⁹.

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 potere¹⁰.

⁹ p. 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 *Giur. cost.*, 2003, 259 ss., sottolinea una linea di continuità destinata a legare l'autonomia regionale prima e dopo la riforma costituzionale. Si ribadisce la permanente utilità del principio cooperativo che, però, 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. P. 261: Sembra ragionevole sostenere che mentre fin dall'inizio il principio di collaborazione ha assunto nella giurisprudenza costituzionale il rilievo di un principio costituzionale ricavabile per implicito dal complesso delle disposizioni in materia di ordinamento regionale, il criterio di proporzionalità si presenta, piuttosto, come una componente tecnica o strumentale dei processi argomentativi esplicitati nelle motivazioni delle sentenze della Corte costituzionale.

¹⁰ A. D'ATENA, *La Consulta parla...e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 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 evocherebbe 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 *Giur. cost.*, 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.

4. Non credo che questa direzione porti necessariamente ad un recupero verso il centro della competenza statale, anche se, in alcune sentenze sono venute in gioco questioni, in apparenza terminologiche e definitorie, ma che, in sostanza, incidono sui punti qualificanti dell'ordinamento democratico¹¹.

Ad esempio apprezzabile, nella sentenza in esame, è l'argomento dedicato all'interesse nazionale, che non costituisce più limite, né di merito né di legittimità, della competenza regionale: è una risposta all'interrogativo se esso permanga o sia scomparso dal testo della Costituzione¹².

Non credo che possa concretizzarsi 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.

Mi sembra infatti legittimo ritenere che, alla stregua di quanto osservato in sentenza, al di fuori dei casi in cui vi è un'attribuzione, allo Stato, di funzioni amministrative ai sensi dell'art. 118 Cost., e dunque, nella generalità dei casi di competenza concorrente, lo Stato non possa introdurre normativa di dettaglio, neppure cedevole. In altri termini, mi sembra legittimo ritenere che lo Stato, in difetto di esercizio di funzioni amministrative proprie da disciplinare, non possa fuoriuscire dalla mera indicazione dei principi fondamentali della materia, cui deve ispirarsi la successiva legislazione regionale¹³.

Pertanto, 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 occasione la Corte possa ritenere il valore costituzionale adeguatamente soddisfatto dall'intervento 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'allocatione statale delle competenze.

¹¹ 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.

¹² Cfr. sul punto A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, tutti in *Forum di Quaderni costituzionali* 2002.

¹³ Così 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.

5. 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.

Egli aveva volutamente 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.

Dunque, in base ad una interpretazione letterale della Costituzione, la Corte avrebbe dovuto ritenere 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 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 cooperativo¹⁴.

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, le possibilità della prova contraria,

¹⁴ 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 Foromez 1984, 79 ss.; R. GRAWERT, *Conclusioni, entrata in vigore, attuazione e cessazione degli accordi amministrativi tra Bund e*

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 competenze¹⁵.

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 esclusiva¹⁶, 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, i quali, oltre a sentirsi cittadini di una grande unione di popoli, quale è l'Europa, 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.

6. Non resta che richiamare, conclusivamente, i punti più interessanti della sentenza in commento: superamento del limite delle materie-oggetto e formulazione di materie-valore destinate ad investire più oggetti costituzionali; flessibilità e mobilità del riparto delle competenze, in aperta contrapposizione ad una logica di separazione¹⁷; affermazione di un principio di leale collaborazione tra diversi soggetti costituzionali, esigenza soddisfatta dalla partecipazione delle Regioni alle decisioni statali attraverso lo strumento dell'intesa; continuità con la giurisprudenza costituzionale sul principio di leale collaborazione e cooperazione tra diversi livelli di potere¹⁸; attribuzione allo Stato di una materia

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.

¹⁵ Cfr. sul punto S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 137 ss.

¹⁶ P. CIARLO, *Funzione legislativa e anarcofederalismo*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il "nuovo" ordinamento regionale*, Milano 2003, *passim*.

¹⁷ Già S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, cit., 113, aveva rilevato come il riparto di competenze delineato dal nuovo titolo V fosse dinamico e funzionale, tanto quanto il vecchio riparto appariva statico ed oggettivo.

¹⁸ Sul principio di leale collaborazione cfr. C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giur. cost.*, 1988, 631 ss.; S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giur. cost.*, 1997, 1131 ss.; A. COSTANZO, *Modelli, principi e loro genesi nelle argomentazioni interpretative. Il caso della collaborazione Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 1990, 2464 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Dir. soc.*, 1988, 371.

apparentemente “dimenticata” dal legislatore costituzionale e, per effetto di tale “dimenticanza”, destinata a rifluire nell’ambito delle materie innominate, di potestà esclusiva residuale delle Regioni, con il rischio dell’ineffettività dell’*immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie.*