

LA COSTITUZIONE IN MOVIMENTO

La riforma costituzionale tra speranze e timori

a cura di

Adriana Apostoli, Mario Gorlani, Silvio Troilo



G. Giappichelli Editore

Indice

	<i>pag.</i>
<i>Gli Autori</i>	XV

PARTE INTRODUTTIVA

Capitolo 1

Gli antefatti: il riformismo costituzionale nell'Italia repubblicana e le sue ragioni

Silvio Troilo

1. La prima fase: la ricerca della governabilità tra sperimentazioni procedurali e resistenze partitiche	3
2. La seconda fase: i molteplici tentativi di revisione costituzionale a "colpi di maggioranza"	6
3. Gli sviluppi della XVII legislatura, tra conferme e novità	10
4. La riforma "Renzi-Boschi" tra questioni di metodo e funzione unificante della Costituzione	12
SCHEDA DIDATTICA	15

Capitolo 2

Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"

Daniele Casanova, Marco Podetta

1. Il clima di riformismo istituzionale all'inizio della XVII legislatura	17
2. La presentazione del disegno di legge di revisione costituzionale da parte del Governo Renzi	21
3. L'avvio dell' <i>iter</i> parlamentare al Senato	24
4. L'esame in prima lettura della Camera	28
5. L'approvazione in prima deliberazione del testo di riforma da parte del Senato e della Camera	31

Capitolo 18

Clausola di supremazia e interesse nazionale

Nadia Maccabiani(*)

SOMMARIO: 1. Interesse nazionale, unità giuridica ed economica. – 2. Cenni “diacronici” e “sinronici” sulla c.d. clausola di supremazia. – 3. Interesse nazionale e istanze unitarie. – 3.1. L’interesse nazionale nella giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V. – 3.2. Le istanze unitarie nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V. – 3.2.1. L’elaborazione “criteriologica”. – 3.2.2. L’estensione dei “titoli” competenziali. – 4. Criticità di “sistema”. – Scheda didattica.

1. Interesse nazionale, unità giuridica ed economica

Il disegno di legge di riforma costituzionale di iniziativa governativa recante «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione», approvato definitivamente, in seconda deliberazione, a maggioranza assoluta delle Camere il 12 aprile 2016, introduce, all’art. 117, quarto comma, della Costituzione, la c.d. clausola di supremazia (o di salvaguardia) prevedendo che, «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’interesse nazionale» (1).

Il nuovo art. 70, quarto comma, Cost. sottopone la relativa legge statale ad un procedimento di approvazione monocamerale “rinforzato”: «l’esame del Senato della Repubblica per le leggi che danno attuazione all’articolo 117, quarto comma, è disposto nel termine di dieci giorni dalla data di trasmissione. Per i medesimi disegni di legge, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal

(*) *Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli Studi di Brescia.*

(1) Tale previsione non è applicabile alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome ai sensi dell’art. 39, comma 13, della legge di revisione costituzionale.

Senato della Repubblica a maggioranza assoluta dei suoi componenti, solo pronunciandosi a maggioranza assoluta dei propri componenti».

In questa sede, non ci si addentrerà nella più ampia (ma connessa) questione dell'adeguatezza del Senato della Repubblica a rappresentare gli interessi delle autonomie territoriali, nonché nello specifico del procedimento legislativo (cfr. i capp. 6, 7, 12 e 13)(2), limitandosi agli aspetti sistematici strettamente attinenti all'introduzione della clausola di supremazia nel nostro ordinamento.

In merito, emerge subito che il nuovo art. 117, comma quarto, si pone sul crinale della certezza/incertezza giuridica. Rende certezza giuridica quando prevede espressamente l'intervento dello Stato in via legislativa, risolvendo, in questo modo, i dubbi fomentati dall'art. 120, secondo comma, Cost.(3). Rende, altresì, chiarezza giuridica nell'esplicitare «quello che la Corte ha sempre riconosciuto, cioè che lo Stato può sempre intervenire, quale sia la materia, in nome dell'esigenza di tutelare interessi unitari»(4). Dall'altro lato, però, il riferimento all'interesse nazionale elasticizza notevolmente la clausola, imbevendola di valutazioni di natura politica, ed attribuisce allo Stato un grimaldello capace di "scardinare" l'assetto delle competenze Stato-Regioni ex art. 117 Cost.(5).

Se così è, si può allora ampiamente discutere sulla distinta portata semantica e giuridica delle tre espressioni contemplate in alternativa dall'art. 117, quarto comma (unità economica; unità giuridica; interesse nazionale)(6) – riferendo le prime due più allo Stato-ordinamento e l'ultima allo Stato-comunità, ovvero riconoscendo alle prime due natura tendenzialmente più oggettiva ed all'ultima natura prevalentemente politico-soggettiva (e via discorrendo ...) – ma, dal punto di vista pratico, anche ai fini della loro sindacabilità in sede di giudizio di costituzionalità, una volta che il legislatore statale è costituzionalmente legittimato ad intervenire per tutelare l'interesse nazionale, la distinzione fra le tre tipologie di presupposti si sfalda. Del resto, lo scarso approfondimento svolto dalla giurisprudenza costituzionale in relazione alle locuzioni dell'unità giuridica ed economica(7), contemplate nell'art.

(2) In merito si rinvia altresì agli spunti sviluppati da A. PACE, *Verso una riforma di governo senza contro-poteri?*, in *Osservatorio AIC*, luglio 2014.

(3) Su cui v. Corte cost., 13 dicembre 2010, n. 361, punto 5 del *Considerato in diritto*.

(4) R.BIN, *Coerenze e incoerenze del disegno di legge di riforma costituzionale: considerazioni e proposte*, in *www.forumcostituzionale.it*, 22 aprile 2014, p. 9.

(5) Sulla potenziale pervasività di tale clausola, cfr. S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in *www.federalismi.it*, n. 4/2014, pp. 34-35.

(6) Sulla connessione tra i tre concetti, cfr. F. CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica od interesse nazionale?*, in *Quaderni cost.*, n. 1/2002, p. 89 ss. Sull'autonomia del concetto di "unità economica", ricostruito attraverso la giurisprudenza costituzionale in tema di poteri sostitutivi ex art. 120, secondo comma, Cost., di coordinamento della finanza pubblica, e, in modo "silenzioso", di tutela della concorrenza e dei livelli essenziali, si rinvia all'ampia ricostruzione di Q. CAMERLENGO, *La tutela della unità economica nello Stato autonomista italiano*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2014, p. 977 ss.

(7) Così Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 43, punto 3.3 del *Considerato in diritto*, si limita a ricollegare le **esigenze** di unità giuridica ed economica «quale che ne sia il significato ... ad interessi "naturalmente" **facenti** capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità

120, secondo comma, Cost., depone per la difficoltà di isolarne una consistenza giuridicamente rilevante e differenziata, qualificata in rapporto ai vari bisogni che, in termini di unità, possono manifestarsi nell'ordinamento (diacronicamente e sincronicamente) (8).

Ma, a fronte della notevole flessibilità introdotta dalla clausola in commento, la giurisprudenza costituzionale pregressa può venire in soccorso in una duplice direzione. Da un lato, dimostrando che, in linea di continuità con il periodo anteriore alla riforma del 2001, sia pure con un maggiore tasso di creatività e con l'impiego di differenti criteri interpretativi (sussidiarietà, leale collaborazione, proporzionalità, adeguatezza, prevalenza, continuità istituzionale, eccezionalità), i risultati in termini di tutela dell'interesse nazionale sono assimilabili (9). Dall'altro lato, cercando di capire in che modo la giurisprudenza di "allora" può essere valorizzata "ora" che l'interesse nazionale è stato positivamente posto a legittimazione delle "incursioni" del legislatore statale nelle competenze regionali.

Se così è, come pare, la previsione contenuta nell'art. 117, quarto comma, Cost., rappresenta in ogni caso – quale che sia il proprio orientamento in tema di rapporti Stato-autonomie territoriali – un'opera di onestà intellettuale e di chiarezza giuridica (10), avendo dato espressa voce costituzionale ad un consolidato diritto (già) vivente (11). Acquisito questo punto, i rischi di abusi da parte dello Stato permangono e, con essi, la questione delle modalità con le quali la Corte costituzionale, che certamente sarà chiamata in causa, intenderà approcciarvisi (12).

della Repubblica garantita dall'articolo 5 della Costituzione»; analogamente Corte cost., 8 luglio 2004, n. 236, punto 4.1 del *Considerato in diritto*, le ricollega alla «uguaglianza, sicurezza, legalità», alla «tutela di interessi unitari» ed alla «unità e coerenza dell'ordinamento».

(8) Tanto più che, come osservato da B. CARAVITA, *Osservazioni sul disegno di legge di riforma costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione (Febbraio 2015)*, in *www.issirfa.cnr.it*, nel contesto europeo è mutato lo stesso valore della "unità nazionale".

(9) S. MANGIAMELI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n. 303 del 2003 e n. 14 del 2004*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, p. 838, sottolinea che, a fronte dell'immutata logica di fondo degli interventi statali volti a far valere l'interesse nazionale, ciò che muta è semmai «il modo di valutarne la sua giustificazione» da parte della Corte. A. ANZON DEMMING, *L'assetto delle potestà legislative e i diversi modelli del regionalismo*, in *Osservatorio AIC*, febbraio 2015, p. 4, parla di «elaborati strumenti adatti a consentire il perseguimento delle istanze unitarie» forgiati dalla Consulta successivamente alla riforma del 2001. Inoltre, per una dettagliata analisi dei percorsi interpretativi seguiti dalla Corte a fondamento delle esigenze unitarie, cfr. W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, Giuffrè, Milano, 2011, p. 87 ss.

(10) A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (ormai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, p. 557 ss.

(11) Sulla «(co)-responsabilità», in merito, tra legislatore, giurisprudenza costituzionale e dottrina, cfr. S. BARTOLE, *Interesse nazionale, supremazia dello Stato e dottrina giuridica*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, p. 565 ss.

(12) Del resto, analogo problema già si era posto dopo la riforma del 2001, nonostante fosse stato eliminato l'espresso riferimento all'interesse nazionale: cfr. R. TOSI, *A proposito «dell'interesse nazionale»*, in *Quaderni cost.*, n. 1/2002, p. 86 ss.

2. Cenni “diacronici” e “sincronici” sulla c.d. clausola di supremazia

Il testo originario della proposta governativa di revisione costituzionale disponeva, nel nuovo art. 117, quarto comma, Cost., che la legge statale, su iniziativa del Governo, potesse intervenire su materie o «funzioni» non di competenza legislativa esclusiva dello Stato, allorché lo richiedessero esigenze di tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica o lo rendesse necessario la realizzazione di «programmi o di riforme economico-sociali» di interesse nazionale. Dopo le modifiche apportate nel corso dell’esame parlamentare, in particolare durante la prima lettura da parte del Senato (13), è stato eliminato il riferimento alle «funzioni» – in coerenza con quanto emendato nei precedenti commi dell’art. 117 – ed è stato semplificato l’ultimo inciso, togliendo la dizione relativa ai programmi ed alle riforme economico-sociali. Dal punto di vista procedimentale, invece, l’esame parlamentare non ha introdotto modifiche nella riformulazione dell’art. 70, quarto comma, Cost., conservando un regime peculiare ed aggravato.

Il testo riformato si propone di offrire una soluzione agli «adattamenti spontanei, caratterizzati da risposte spesso di carattere emergenziale ... talora anomale e contraddittorie» conseguiti al difetto di pertinenti riforme costituzionali (14). Sicché la sua *ratio*, a seguire le motivazioni contenute nella relazione governativa, sta nell’esigenza di dare riscontro alle evidenze rese dall’esperienza trascorsa, al fine di migliorare le modalità di ricomposizione dell’interesse generale. In sintesi, un tentativo di creare un nuovo equilibrio tra, da un lato, «unità ed indivisibilità della Repubblica» e, dall’altro lato, salvaguardia e promozione delle «sfere di autonomia delle regioni e degli enti locali» (15).

Dal punto di vista diacronico, la proposta di riforma costituzionale in commento non è la prima che ha cercato di regolamentare la possibilità, per lo Stato, di intervenire legislativamente a tutela delle istanze unitarie, comprimendo, per converso, le competenze regionali. Pertanto, *de jure condendo*, emerge la tendenza ad individuare un appiglio testuale in Costituzione volto a dare positiva legittimazione al livello centrale, superando – per converso – la previsione del limite negativo alle competenze regionali contenuta nelle originarie previsioni del 1948 (art. 117, primo comma e 127, terzo comma, Cost.).

Al di là dei dubbi sorti all’atto dell’entrata in vigore dell’art. 120, secondo comma, Cost., poi fugati dalla giurisprudenza costituzionale che ne ha circoscritto la portata agli interventi sostitutivi statali in via amministrativa, può rammentarsi la riforma costituzionale approvata nel 2005 dal Parlamento italiano (nel corso della XIV legislatura), poi respinta dal referendum popolare del 2006. Essa prevedeva, all’art.

(13) Si tratta di modifiche introdotte già nel corso dell’esame in sede referente da parte della I Commissione del Senato.

(14) *Relazione* al d.d.l. cost., comunicato alla Presidenza del Senato dell’8 aprile 2014, in *Atti parlam.*, XVII leg., Senato Rep., d.d.l. n. 1429, p. 2.

(15) *Ibidem*, p. 4.

uzionale dispone-
 iniziativa del Go-
 a legislativa esclu-
 'unità giuridica o
 ne di «programmi
 odifiche apportate
 ettura da parte del
 erenza con quanto
 to l'ultimo inciso,
 mico-sociali. Dal
 a introdotto modi-
 rvando un regime

amenti spontanei,
 a anomale e con-
 ali (14). Sicché la
 ativa, sta nell'esi-
 al fine di miglio-
 si, un tentativo di
 la Repubblica» e,
 ia delle regioni e

nale in commento
 o Stato, di interve-
 , per converso, le
 nza ad individuare
 one al livello cen-
 o alle competenze
 , primo comma e

20, secondo com-
 iriscritto la por-
 mentarsi la rifor-
 l corso della XIV
 prevedeva, all'art.

da parte della I Com-
 rile 2014, in *Atti par-*

120, secondo comma, Cost. la possibilità per lo Stato (e non per il Governo, come prevede l'attuale testo) di sostituirsi alle autonomie territoriali (e non a loro «organi», come da testo vigente) sia nell'esercizio delle loro funzioni amministrative *ex art. 118 Cost.*, sia nell'esercizio della funzione legislativa regionale *ex art. 117 Cost.*, quando, tra l'altro, «lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica».

Più di recente, nel corso della XVI legislatura, il disegno di legge di riforma costituzionale presentato dal Governo Monti (A.S. n. 3520), pur in assenza di una vera e propria potestà legislativa esclusiva regionale (16), precisava che nelle materie concorrenti spettava alla legge statale «disciplinare i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica stabilendo, se necessario, un termine non inferiore a centoventi giorni per l'adeguamento della legislazione regionale» (comma 4).

Ma, anteriormente alla riforma del Titolo V del 2001, il testo cui giungeva, nel 1997, la Commissione bicamerale D'Alema (nella XIII legislatura) – dopo aver introdotto un elenco di materie di competenza statale (primo comma) ed un altro nel quale lo Stato poteva dettare la «disciplina generale» (secondo comma), mentre quanto non espressamente nominato competeva in via residuale alle Regioni (quinto comma) – contemplava un terzo comma dell'art. 117 che espressamente disponeva: «spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali».

Dal punto di vista comparato (per fare qualche cenno entro i confini europei), il nostro articolo 117, comma quarto, realizza una sorta di *mélange* tra due previsioni della Legge Fondamentale tedesca che legittimano interventi legislativi federali a scapito dei *Länder* al fine di soddisfare esigenze unitarie: l'art. 72, par. 2, GG (17) e l'art. 84, par. 1, GG (18). Con la prima previsione condivide sostanzialmente i presupposti di legittimazione della competenza statale, che ben potrebbero sussistere anche al di là dei «casi eccezionali» richiamati invece dall'art. 84, par. 1. Con quest'ultima disposizione condivide però la funzionalità, volta a consentire una espansione delle competenze centrali a detrimento di quelle regionali, quando, all'opposto, lo spirito della clausola di necessità di cui all'art. 72, par. 2, GG, è di restringere le possibilità di intervento del legislatore federale, non a caso espressamente sottoposte al vaglio del Tribunale costituzionale (art. 93, par. 2, GG) (19).

(16) Infatti, nelle materie non espressamente nominate tra quelle di potestà statale e di potestà concorrente, la Regione doveva esercitare «la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato relativa ai profili attinenti alle materie del secondo comma» (di competenza esclusiva statale).

(17) L'art. 72, par. 2, GG prevede che, in determinate materie di competenza concorrente puntualmente richiamate, «la Federazione ha il diritto di legiferare quando e nella misura in cui la realizzazione di equivalenti condizioni di vita nel territorio federale o la tutela dell'unità giuridica o economica nell'interesse dello Stato nel suo complesso rendano necessaria una disciplina legislativa federale».

(18) L'art. 84, par. 1, GG prevede, relativamente alla disciplina del procedimento amministrativo, che, «in casi eccezionali in cui vi sia una particolare esigenza di una disciplina unitaria a livello federale, la Federazione può disciplinare la procedura amministrativa senza possibilità di deroga da parte dei *Länder*», ferma l'approvazione di tali leggi da parte del *Bundesrat*.

(19) L'art. 93, par. 2, prevede che il *Bundesrat* o un Governo regionale o il Parlamento di un *Land* possano chiedere al Tribunale costituzionale federale di dichiarare che non sussiste più la necessità di

Inoltre, sempre sotto il profilo comparatistico, è da rilevare che il nostro articolo 117, comma quarto, Cost. assume l'interesse nazionale a titolo di intervento del legislatore statale in modo disgiunto dall'unità giuridica ed economica, mentre il testo della Legge Fondamentale tedesca collega l'interesse dello Stato "nel suo complesso" alla tutela dell'unità giuridica ed economica, ergendolo a qualificativo di quest'ultime (20). La Costituzione spagnola, dal canto suo, pur configurando l'interesse generale quale fondamento dell'intervento statale in materie di competenza delle Comunità autonome, lo funzionalizza alla fissazione di principi di armonizzazione (21).

La richiamata esperienza tedesca depone altresì per una possibile "eterogenesi dei fini" di simili clausole elastiche, portatrice di inefficienze e lentezze per l'alto tasso di contenzioso costituzionale cui può dar luogo. Per porvi rimedio, e riguadagnare spazi in termini di efficienza ed efficacia degli interventi normativi statali, la riforma costituzionale tedesca del 2006 ha sottratto un ampio elenco di materie di competenza concorrente alla c.d. clausola di necessità, liberando da ogni vincolo di presupposti ed esigenze unitarie il legislatore federale.

Emerge allora, chiaramente, come queste clausole di flessibilità e di chiusura del sistema siano armi a doppio taglio. Da un lato, tendono a dare una conformazione, in veste giuridica, alla discrezionalità politica del legislatore centrale, così recuperando al piano del diritto, in termini di sindacato di ragionevolezza e proporzionalità, valutazioni dotate di un alto tasso di politicità. Per loro tramite si cerca, infatti, di offrire un punto di equilibrio giuridico tra interessi contrapposti e sovrapposti, risolvendoli all'interno di titoli di portata necessariamente generale (unità giuridica ed economica, interesse nazionale) volti a legittimare l'intervento legislativo statale. Dall'altro lato, tuttavia, ciò non toglie la pregnante natura politica degli implicati interessi, sicché il rendimento della clausola in termini di efficienza ed efficacia si realizza solo se la loro stanza di compensazione si dimostra matura, consapevole della preminenza dell'interesse pubblico nazionale e non prigioniera di interessi frazionari, territoriali e di parte (22). Diversamente, la clausola di supremazia, più che "a chiusura" del sistema, si pone "ad apertura" di una serie infinita di contenziosi, politici e costituzionali (23).

L'evidenza è resa dall'esperienza: quando si versa in tema di riparto di competenze tra istanze contrapposte – autonomiste da un lato, centraliste dall'altro – risulta difficile rintracciare punti di equilibrio giuridico in grado di funzionare diacronicamente e sincronicamente senza intoppi, troppi essendo gli interessi coinvolti, peraltro rapidamente cangevoli. Le riforme costituzionali che – a più riprese – hanno ritoccato il riparto di competenze Stato-autonomie in Paesi quali la Germania, il Belgio ed anche l'Italia lo comprovano.

una disciplina legislativa federale adottata in forza della clausola di necessità e che la decisione del Tribunale abbia valore equiparato a quello della legge federale.

(20) Art. 72, par. 2, GG.

(21) Art. 150, terzo comma, Costituzione del Regno di Spagna.

(22) R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2013, pp. 514 e 527.

(23) C. SALAZAR, *Regioni, diritti fondamentali, crisi economica: qualche considerazione alla luce del disegno "Renzi-Boschi"*, in *www.issirfa.cnr.it*, aprile 2015.

La multiformità della problematica si traduce quindi in accorgimenti giuridici su più fronti, sia procedurali che sostanziali. Quanto ai primi, si impone la necessità di cercare innanzitutto a monte stanze di composizione politica di tali variegati interessi, quali una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Quanto ai secondi, i regimi di separazione delle competenze tendono a lasciare il posto a meccanismi di flessibilizzazione (24).

Pertanto, se da un lato sembra pacifico che una valvola di sicurezza volta a rendere flessibile il sistema vi debba essere, tanto più in un ordinamento multilivello proiettato verso l'apertura sovranazionale, è altrettanto pacifico che ciò che deve fare da sfondo al buon funzionamento di simili previsioni è un elevato tasso di lealtà nel dichiarare, sin da subito ed *apertis verbis*, di quale tipo di ordinamento si intende dettare la cornice (25).

Ciò si impone tanto più laddove si preveda, come nella specie, un generico richiamo all'interesse nazionale. La pericolosità e – contestualmente – la necessità di simile grimaldello è dimostrata dal fatto che la stessa Corte costituzionale ne è “caduta vittima” all'interno di una sorta di “dilemma del prigioniero”, schiacciata tra l'esigenza di bandirlo dal proprio vocabolario dopo la riforma del 2001 e l'opposta esigenza di offrire tutela ad insopprimibili istanze unitarie. Pericolosità e necessità possono tuttavia rivelarsi “virtuose”, purché manovrate da un sistema politicamente maturo.

3. Interesse nazionale ed istanze unitarie

Le interpretazioni giurisprudenziali anteriori e successive alla riforma del Titolo V del 2001, benché si propongano in linea di apparente discontinuità, formano in realtà

(24) A. BARBERA, *Note di Augusto Barbera sul Disegno di legge costituzionale n. 1429 (Riforma del Bicameralismo e del Titolo V). Audizione presso la Commissione Affari Costituzionali del Senato, Seduta del 27 maggio 2014*, in www.forumcostituzionale.it; R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Ist. federalismo*, n. 2/2009, p. 203 ss.; A. ANZON DEMMING, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel «secondo regionalismo»: le sentenze nn. 303 del 2003 e 14 del 2004 della Corte costituzionale e il loro seguito*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, pp. 779-780; P. CAVALLERI, *La nuova autonomia legislativa delle regioni*, in *Foro it.*, nn. 7-8/2001, parte V, p. 199 ss.; P. CARETTI, *La strana voglia di ricominciare sempre tutto daccapo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 753; U. DE SIERVO, *Il difficile passaggio dalle idee ai fatti*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 762; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 4/2012, p. 796; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1235-1236; W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, cit., p. 71 ss.

(25) Parla di «impronta marcatamente statalista» del progetto di riforma G. AZZARITI, *Appunto predisposto per l'audizione in tema di Revisione della costituzione del 15 ottobre 2014 presso la I Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati*, in *Osservatorio AIC*, ottobre 2014. Per una sintesi delle posizioni dottrinali in merito al rapporto Stato-Regioni disegnato dal progetto di riforma si rinvia a S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Osservatorio AIC*, novembre 2015.

una sostanziale continuità nel giustificare gli interventi legislativi centrali a tutela di istanze unitarie.

Quale apparente soluzione di continuità, la Corte, successivamente alla riforma, ha affermato che «nel nuovo Titolo V l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l'erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l'interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (26). Ed ancora: «nell'assetto costituzionale delineato dalla riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione deve escludersi che l'interesse nazionale possa legittimare uno spostamento del regime delle competenze normative regolato dal nuovo articolo 117 della Costituzione» (27), sicché «il riconoscimento del primato di questi interessi si può affermare solo per mezzo dell'esercizio degli specifici poteri legislativi statali, che siano assegnati dalle norme costituzionali attributive di competenze, di tipo sia concorrente, sia esclusivo, secondo il significato che esse hanno nel comune linguaggio legislativo e nel vigente ordinamento giuridico» (28).

E, tuttavia, la (circon)locuzione cui ricorre il vocabolario del giudice costituzionale in luogo dell'espressa menzione dell'interesse nazionale, attraverso il riferimento alle «istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita», solo a prima vista è dotata di un maggior grado di obiettività e concretezza, presupponendo nella sostanza le medesime problematiche a cui in precedenza si era posto rimedio con il riferimento all'interesse nazionale. Il Giudice costituzionale se ne dimostra consapevole quando ammette che la separazione delle competenze non può essere così rigida da «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 dell'ordinamento costituzionale tedesco (*konkurrierende Gesetzgebung*) o alla *clausola di supremazia* nel sistema federale statunitense (*Supremacy Clause*)]» (29).

Ma, nella sostanza, anche i test di costituzionalità cui la Corte sottopone gli interventi legislativi centrali che invadono competenze regionali in nome di esigenze unitarie si pongono in linea di tendenziale continuità sia prima che dopo la riforma del Titolo V. Infatti, seppure variamente modulati ed articolati in differenti criteri, giungono – in definitiva – a poggiare sui due fondamentali canoni della ragionevolezza e proporzionalità (30).

Nel prosieguo si cercherà allora di porre in evidenza in che modo la giurispruden-

(26) Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

(27) Corte cost., 6 marzo 2006, n. 87, punto 5.2 del *Considerato in diritto*.

(28) Corte cost., 23 giugno 2010, n. 278, punto 12 del *Considerato in diritto*.

(29) Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

(30) Che il sindacato di sussidiarietà seguisse le modalità del giudizio di ragionevolezza era subito stato evidenziato da O. CHESSA, *La sussidiarietà (verticale) come «precetto di ottimizzazione» e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, p. 1442 ss.

za costituzionale (anteriore e successiva al 2001) ha trattato le “istanze unitarie” per comprendere, infine, i termini entro i quali questa giurisprudenza è “attualizzabile” riguardo al “nuovo” rapporto tra clausola di supremazia e riparto di competenze *ex art. 117*, secondo e terzo comma, Cost.

3.1. *L'interesse nazionale nella giurisprudenza anteriore alla riforma del Titolo V*

L'interesse nazionale non rappresenta una novità per il nostro testo costituzionale: la Carta del 1948 lo contemplava quale limite negativo (art. 117, comma primo) alla potestà legislativa regionale ed oggetto di controllo di merito (art. 127) (31).

L'ampio margine di flessibilità ad esso sotteso è stato a chiare lettere descritto nella sentenza costituzionale n. 177 del 1988: «A differenza di tutti gli altri limiti costituzionalmente posti all'autonomia legislativa delle regioni (o province autonome), l'interesse nazionale non presenta affatto un contenuto astrattamente predefinito né sotto il profilo sostanziale né sotto quello strutturale. Al contrario, si tratta di un concetto dal contenuto elastico e relativo, che non si può racchiudere in una definizione generale dai confini netti e chiari. Come ogni nozione dai margini incerti o mobili, che acquista un significato concreto soltanto in relazione al caso da giudicare, l'interesse nazionale può giustificare interventi del legislatore statale di ordine tanto generale e astratto quanto dettagliato e concreto ... [perciò] deve esser sottoposto, in sede di giudizio di costituzionalità, a un controllo particolarmente severo. Se così non fosse, la variabilità, se non la vaghezza, del suo contenuto semantico potrebbe tradursi, nei casi in cui il legislatore statale ne abusasse, in un'intollerabile incertezza e in un'assoluta imprevedibilità dei confini che la Costituzione ha voluto porre a garanzia delle autonomie regionali (o provinciali). E, allo stesso modo, la sua potenziale pervasività, fin troppo evidente nel caso di legislazione di dettaglio, potrebbe causare, in mancanza di un'approfondita verifica dei presupposti di costituzionalità relativi alla sua effettiva sussistenza, una sostanziale corrosione e un'illegittima compressione, se pure circoscritta alle fattispecie disciplinate, dell'autonomia costituzionalmente garantita alle regioni (e alle province autonome)» (32).

La Corte costituzionale ha, quindi, precisato due pilastri volti a sorreggere la costruzione in tema di interesse nazionale. In primo luogo, esso funziona «non soltanto in senso negativo», delimitando i confini legislativi ed amministrativi regionali, ma anche quale «base per il legittimo esercizio della potestà legislativa e amministrativa dello Stato» (33). In secondo luogo, esso si ricollega al principio fondamentale del-

(31) Cfr., per tutti, F. PALAZZI, *Interesse nazionale: a) Nella Costituzione del 1948*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. II, tomo 2, 2008, p. 730 ss.

(32) Corte cost., 10 febbraio 1988, n. 177, punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

(33) Corte cost., 3 maggio 1966, n. 37, punto 1 del *Considerato in diritto*. Sul punto può altresì ricordarsi che Vezio Crisafulli, redattore della sentenza 25 febbraio 1971, n. 39, al punto 5 del *Considerato in diritto*, qualifica la disposizione di cui all'art. 17, lett. a), legge 16 maggio 1970, n. 281, relativa al-

l'unità ed indivisibilità della Repubblica di cui discorre l'art. 5 Cost. (34).

Anteriormente al primo organico trasferimento di funzioni alle Regioni ordinarie (35), nel corso degli anni Settanta, la giurisprudenza costituzionale aveva enucleato alcune ipotesi suscettibili di conformare il contenuto dell'interesse nazionale. Così, l'essenzialità di un settore allo sviluppo (anche, ma non solo) economico dell'intero Paese, nonché la natura vitale degli interessi della collettività cui è finalizzato un servizio (attraverso la produzione e distribuzione di energia elettrica (36)), ovvero la sua vocazione a bisogni primari e fondamentali degli abitanti (attraverso il rifornimento idrico della popolazione) (37), o, ancora, a fondamentali diritti dell'individuo (attraverso l'assistenza ospedaliera (38)), emergono quali "ragionevoli" tipizzazioni dell'interesse nazionale. La natura «fondamentale», per l'evoluzione economica e sociale del Paese, dell'oggetto della disciplina plasma il livello dell'intervento legislativo che, in questo modo, assurge in capo al soggetto, lo Stato, meglio in grado di avere una «visione generale delle necessità del Paese», dei connessi interessi generali (39) e delle esigenze unitarie della collettività statale, insuscettibili di frazionamento (40). Analogamente la previsione di regimi di favore (nella specie esenzioni fiscali), a rischio di creare disparità di trattamento, presuppone una «visione generale e unitaria» che «solamente chi abbia davanti a sé il quadro di tutte le situazioni in atto e di quelle possibili, ... e possa prevedere le ripercussioni dirette e indirette delle agevolazioni prospettate, può ritenersi in grado di conceder[e] senza violare i principi di eguaglianza e di giustizia e senza danneggiare gravemente interessi meritevoli di tutela» (41).

Successivamente, la Corte si è trovata a fare i conti con le modalità attraverso le quali il legislatore statale ha attuato il regionalismo italiano. Essa ha quindi ritenuto legittimo il potere statale di indirizzo e coordinamento delle funzioni amministrative regionali disciplinato, in via generale, dall'art. 3 della legge n. 382 del 1975, riconoscendovi fondamento costituzionale (42). Tale potere spetta allo Stato poiché «gli organi centrali sono ... investiti degli interessi che, per natura o dimensione, concernono l'intera collettività nazionale» (43). La Corte riconosce pertanto l'interesse nazionale tra i presupposti suscettibili di legittimare l'esercizio del potere statale di indirizzo e coordinamento ed in grado di giustificare l'invasione, anche con previsioni dotate «di

la funzione statale di indirizzo e coordinamento, quale "risvolto positivo" del limite generale dell'interesse nazionale.

(34) Corte cost., 7 febbraio 1963, n. 12, punto 3 del *Considerato in diritto*.

(35) Ci si riferisce alla legge n. 281 del 1970 (nonché ai relativi decreti delegati emanati nel 1972) ed alla legge n. 382 del 1975 (nonché al conseguente d.p.r. n. 616 del 1977).

(36) Corte cost., 24 febbraio 1964, n. 13, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(37) Corte cost., 24 gennaio 1964, n. 4, punto 1 del *Considerato in diritto*.

(38) Corte cost., 15 novembre 1967, n. 116, punto 3 del *Considerato in diritto*.

(39) Corte cost., 24 gennaio 1964, n. 4, punto 1 del *Considerato in diritto*.

(40) Corte cost., 25 febbraio 1971, n. 39, punto 5 del *Considerato in diritto*.

(41) Corte cost., 16 dicembre 1958, n. 76, *Considerato in diritto*.

(42) *Ex plurimis*, Corte cost., 13 aprile 1989, n. 242, punto 8 del *Considerato in diritto*.

(43) Corte cost., 9 luglio 1982, n. 150, punto 7 del *Considerato in diritto*.

un ridotto grado di generalità o pur se addirittura di carattere specifico» (44), della competenza regionale ripartita e della stessa competenza legislativa primaria delle Regioni speciali e delle Province autonome (45).

Infatti, come precisa la Corte, l'interesse nazionale è, per «natura o dimensione», qualcosa che sfugge «all'apprezzamento dei legislatori e delle amministrazioni locali», in quanto «nettamente ... insuscettibile di frazionamento o localizzazione territoriale» (46). La Corte torna, quindi, sulle ragionevoli tipizzazioni della infrazionabilità dell'interesse, rinvenendole in valori costituzionali da tutelare o perseguire, in scopi di «notevolissima rilevanza sociale» (47) ovvero nell'esistenza di «eccezionali situazioni di urgenza in cui il tempestivo adempimento in sede regionale si riveli oggettivamente impossibile» (48). Ma l'intervento statale deve altresì e comunque soddisfare i canoni di proporzionalità ed adeguatezza, rimanendo entro i «limiti segnati da una reale esigenza» (49).

In definitiva, quando ci si riferisce alla giurisprudenza costituzionale in tema di interesse nazionale prima della riforma del 2001, fa da caposaldo il quadro sinottico contenuto nella sentenza n. 177 del 1988 che, al punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*, ben descrive le ragionevoli «tipicità» dell'interesse nazionale (infrazionabilità, imperatività o urgenza dell'intervento), da vagliare – ulteriormente – alla stregua del criterio dell'adeguatezza e proporzionalità dell'intervento. In continuità con tale pronuncia, la sentenza n. 18 del 1997 ribadisce che i poteri volti a dare soddisfazione ad interessi unitari insuscettibili di frazionamento sono consustanziali al livello statale e, nel precisare che le loro modalità di estrinsecazione variano nel tempo, ricorda come, nella precisa fase storica di avvio dell'esperienza delle Regioni ordinarie, abbiano spesso assunto la forma strumentale di funzione statale di indirizzo e coordinamento (50).

3.2. *Le istanze unitarie nella giurisprudenza successiva alla riforma del Titolo V*

Con la riforma costituzionale del 2001 viene meno l'espreso appiglio testuale offerto dal limite dell'interesse nazionale (51), così come il potere legislativo statale di

(44) Corte cost., 10 febbraio 1988, n. 177, punto 2.3.2, del *Considerato in diritto*.

(45) Corte cost., 14 dicembre 1983, n. 340, punto 5 del *Considerato in diritto*, secondo cui la funzione statale di indirizzo e coordinamento «costituisce attuazione e sviluppo di un nucleo di fondamentali principi dell'ordinamento costituzionale, che valgono indistintamente per tutta la cerchia degli enti autonomi», incluse le Regioni speciali e le Province autonome.

(46) Corte cost., 14 dicembre 1983, n. 340, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

(47) Corte cost., 11-17 febbraio 1987, n. 49, punto 5 del *Considerato in diritto*; Corte cost., 10-18 febbraio 1988, n. 177, punto 2.4.1 del *Considerato in diritto*.

(48) Corte cost., 22 maggio 1987, n. 304, punto 2.4 del *Considerato in diritto*. Come posto in evidenza da Corte cost., 16 gennaio 2003, n. 39, punto 3 del *Considerato in diritto*, la necessità di soddisfare in modo urgente determinati bisogni sia pure limitati al territorio di una Regione (nella specie l'emergenza idrica siciliana) ben può integrare un interesse della «comunità nazionale».

(49) Corte cost., 11-17 febbraio 1987, n. 49, punto 5 del *Considerato in diritto*.

(50) Corte cost., 30 gennaio 1997, n. 18, punto 2 del *Considerato in diritto*.

(51) L. VANDELLI, *Interesse nazionale: Dopo la riforma costituzionale del 2001*, in *Enc. dir.*, *Annali*, vol. II, tomo 2, 2008, p. 739 ss. A. BARBERA, *Scopre l'interesse nazionale?*, in *www*.

indirizzo e coordinamento (52). I termini con cui la giurisprudenza costituzionale successiva a tale riforma ha affrontato la “scomparsa” dell’interesse nazionale e ha “strumentato”, per converso, le istanze unitarie ponendole a legittimazione dell’intervento legislativo centrale, rivelano un “valore attuariale” in relazione al “nuovo sistema” ora dato dal collegamento tra la clausola di supremazia ed il riparto competenziale ex art. 117, commi secondo e terzo.

A tal fine, la giurisprudenza pregressa rispetto ad oggi è suddivisibile in due tendenziali tipologie. Da un lato, quella che fa essenzialmente transitare le istanze unitarie attraverso i criteri della sussidiarietà, della continuità (normativa e) istituzionale o della eccezionalità e, così facendo, giunge a giustificare l’avocazione di competenze regionali da parte dello Stato. In questi casi, poiché, in assenza di tali “criteri”, la disciplina statale non sarebbe legittimata ad intervenire, viene alla mente la figura sintomatica della “usurpazione” del potere. Dall’altro lato, si collocano le pronunce che utilizzano le istanze unitarie per una interpretazione estensiva dei “titoli” di competenza statale, sia che ciò avvenga enfatizzandone la natura “trasversale” o “dinamica” oppure applicando il criterio della prevalenza (in senso materiale o funzionale). In questo secondo gruppo, poiché il “titolo” di competenza statale esiste, non può parlarsi di vera e propria “usurpazione” delle competenze regionali, ma, semmai, la figura sintomatica che viene alla mente è quella dello “sviamento”, ogniqualvolta la estensione della competenza statale superi i confini della ragionevolezza e della proporzionalità.

Pertanto, nella prima tipologia è la pregnanza del “criterio” che domina la scena, mentre nella seconda è la pregnanza del “titolo” competenziale che traccia il confine dell’invasione di competenze regionali.

3.2.1. L’elaborazione “criteriologica”

Nella prima delle due menzionate tipologie di sentenze, è la potenzialità dei criteri cui la Corte fa appello che ne dirige l’attività interpretativa nel giustificare, per esigenze unitarie, l’invasione di competenze regionali. In questi casi, la Corte, più che fare uso estensivamente di un “titolo” di competenza esclusiva statale, elabora “creativamente” un criterio (come la sussidiarietà o la continuità) volto ad offrire fonda-

forumcostituzionale.it, 9 aprile 2001, ritiene che l’interesse nazionale, al di là della sua espressa menzione in Costituzione, sia «un limite che appartiene alla categoria dei limiti “impliciti” ma che trova un aggancio testuale nell’art. 5 della Costituzione». Ciò che semmai è mutato, dopo la riforma del 2001, è, secondo R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1214, il modo con cui è stato «strumentato quel principio» attraverso i criteri della sussidiarietà e leale collaborazione, che prendono il posto dell’approccio gerarchico. W. NOCITO, *Dinamiche del regionalismo italiano ed esigenze unitarie*, cit., pp. 241-242, sottolinea che «l’interesse nazionale, pur formalmente scomparso dal testo costituzionale, continua, in forza del principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, a “condizionare” il riparto della competenze legislative tra Stato e Regione. In altri termini, anche nel sistema allocativo delle “competenze dinamiche”, è sempre la dimensione degli interessi da soddisfare a fornire il criterio metodologico ed euristico dell’esatta interpretazione del catalogo delle “etichette” contenuto nell’art. 117 Cost.».

(52) F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1176, parla di «insufficiente previsione (anche solo nella forma del raccordo) di adeguati strumenti unificanti fra i diversi legislatori».

mento alla diretta attrazione al centro di competenze regionali. Oppure, pur appoggiandosi ad un titolo di competenza statale, lo depone sullo sfondo, dando il sopravvento alla eccezionalità e straordinarietà del momento al fine di legittimare l'avocazione al centro di competenze residuali regionali.

Il caso capofila è rappresentato dalla nota sentenza n. 303 del 2003 nella quale è stato elaborato l'altrettanto noto criterio della sussidiarietà legislativa, ancorato all'art. 118, primo comma, Cost.: «Anche nel nostro sistema costituzionale sono presenti congegni volti a rendere più flessibile un disegno che, in ambiti nei quali coesistono, intrecciate, attribuzioni e funzioni diverse, rischierebbe di vanificare, per l'ampia articolazione delle competenze, istanze di unificazione presenti nei più svariati contesti di vita, le quali, sul piano dei principî giuridici, trovano sostegno nella proclamazione di unità e indivisibilità della Repubblica. Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida ... la stessa distribuzione delle competenze legislative, là dove prevede che le funzioni amministrative, generalmente attribuite ai Comuni, possano essere allocate ad un livello di governo diverso per assicurarne l'esercizio unitario, sulla base dei principî di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» (53).

Il tasso di creatività della pronuncia è notevole (54), implicando una difficile attività di equilibrismo giuridico volta, da un lato, a supportare la scomparsa di ogni possibile riferimento all'interesse nazionale (55) e, dall'altro lato, a conservare comunque la legittimazione in capo allo Stato ad agire in risposta alle più diverse istanze unitarie. A loro presidio il Giudice costituzionale pone un duplice test di costituzionalità, l'uno, di natura sostanziale, integrato dal parametro della ragionevolezza e proporzionalità, l'altro, di natura procedurale, integrato dall'intervento dell'intesa con le Regioni (56). L'intesa, traduzione strutturale del principio di leale collaborazione, rappresenta, seguendo l'argomentare della sentenza n. 303 del 2003, l'ineludibile appendice procedurale alla non sufficiente mera invocazione di interessi unitari nell'attrazione sussidiaria delle competenze al centro (57).

La sussidiarietà è pertanto "fattore di flessibilizzazione" dell'ordine di competen-

(53) Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

(54) Parla di «additiva costituzionale di meccanismo – come dire? – a prosa libera», A. RUGGERI, *Il problematico «bilanciamento» tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, nn. 4-5/2008, p. 850.

(55) Corte cost. 25 settembre 2003, n. 303, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

(56) Come sottolineato da A. ANZON DEMMING, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel «secondo regionalismo»*, cit., p. 788, solo quest'ultima (intesa) introdurrebbe un elemento di differenziazione rispetto alle modalità operative del vecchio "interesse nazionale", per il resto rimaste immutate (ragionevolezza e proporzionalità).

(57) In particolare, il punto 4.1 del *Considerato in diritto* recita: «nel congegno sottostante all'art. 118, l'attrazione allo Stato di funzioni amministrative da regolare con legge non è giustificabile solo invocando l'interesse a un esercizio centralizzato di esse, ma è necessario un procedimento attraverso il quale l'istanza unitaria venga saggiata nella sua reale consistenza e quindi commisurata all'esigenza di coinvolgere i soggetti titolari delle attribuzioni attratte, salvaguardandone la posizione costituzionale».

ze "in vista del soddisfacimento di esigenze unitarie" (58). Essa interviene quando l'intreccio inestricabile di interessi rende necessaria una visione d'insieme volta a consentire alla disciplina di meglio operare in termini di efficacia ed efficienza, salvo il rispetto dei canoni dell'adeguatezza, della proporzionalità e del principio di leale collaborazione (59). Così, per ricordare alcuni casi significativi in cui ha operato il criterio della sussidiarietà: «L'opzione di un unico regime giuridico per chiunque voglia svolgere attività in senso generico di intermediazione» tra domanda ed offerta di lavoro «è correlata all'esigenza che il mercato del lavoro abbia dimensioni almeno nazionali» (60). Analogamente, nel settore della cultura, «il livello di governo regionale – e, a maggior ragione, quello infraregionale – appaiono strutturalmente inadeguati a soddisfare, da soli, lo svolgimento di tutte le tipiche e complesse attività di disciplina e sostegno del settore cinematografico» col conseguente imporsi di un intervento legislativo statale, non solo di principio ma anche di dettaglio, a soddisfazione delle «esigenze unitarie» (61). Così, ancora, «la pesca ... costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la complessità e la polivalenza delle attività in cui si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, taluni statali, altri regionali, con indiscutibili riflessi sulla ripartizione delle competenze legislative ed amministrativa. Per loro stessa natura, talune attività e taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono, infatti, che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano e la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme» (62). Ed ancora, in tema di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia elettrica, la ragionevolezza della chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato sta nella necessità di una «visione unitaria» per l'intero territorio nazionale (63). A sua volta, la disciplina dei distretti produttivi, in quanto finalizzata a realizzare una manovra di politica economica nazionale volta a favorire lo sviluppo del sistema economico italiano, rappresenta una «scelt[a] di rilevanza nazionale, in relazione all[a] qual[e] ... il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso unificare in capo allo Stato strumenti che attengono allo sviluppo dell'intero Paese, anche al di là della specifica utilizzabilità di quelli elencati nel secondo comma dell'art. 117 Cost.» (64).

A fianco della sussidiarietà, il criterio della «continuità istituzionale», in aggiunta a quello della continuità normativa, viene identificato dalla Corte come strumento di tutela delle esigenze unitarie poste a presidio di valori e diritti costituzionali incompressibili, col conseguente ridimensionamento di competenze esclusive o concorrenti regionali (65).

(58) Corte cost., 25 settembre 2003, n. 303 punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

(59) Come viene specificato da Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, punto 7 del *Considerato in diritto*.

(60) Corte cost., 13 gennaio 2005, n. 50, punto 12 del *Considerato in diritto*.

(61) Corte cost., 7 luglio 2005, n. 285, punto 8 del *Considerato in diritto*.

(62) Corte cost., 17 maggio 2006, n. 213, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

(63) Corte cost., 11 ottobre 2005, n. 383, punti 15, 24 e 28 del *Considerato in diritto*.

(64) Corte cost., 18 aprile 2007, n. 165, punto 4.4 del *Considerato in diritto*.

(65) Cfr. in particolare, Corte cost., 17 dicembre 2003, n. 370, punto 7 del *Considerato in diritto*; 13

Infine, come il criterio della sussidiarietà si è prestato a legittimare la diretta “invasione” di ambiti di competenza regionale, analogo ruolo è stato svolto – più di recente – dalla «straordinarietà, eccezionalità e urgenza ... [del]la situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito ... il nostro Paese», tale da consentire la sospensione delle stesse procedure concertative, da riprendere in «condizioni di normalità» (66). La Corte è chiara nell’ammettere che tale «situazione eccezionale di crisi economico-sociale» ha ampliato i confini della competenza legislativa esclusiva *ex art. 117*, secondo comma, lett. m) (67), permettendo, ad esempio, allo Stato di disciplinare nel dettaglio provvidenze poste a tutela di un diritto sociale (la c.d. carta acquisti) benché attinenti «all’ambito materiale dell’assistenza e dei servizi sociali, oggetto di una competenza residuale regionale» (68). In particolare, l’estensione di tale titolo di competenza esclusiva al di là degli aspetti strutturali e qualitativi della prestazione, includendovi la previsione della diretta erogazione di una determinata provvidenza, può avvenire «quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa» (69).

3.2.2. L’estensione dei “titoli” competenziali

Alla seconda delle tipologie menzionate appartengono i casi in cui l’intreccio di interessi di livelli diversi, pur essendo aggrovigliato, trova soluzione, in vista di esigenze unitarie, all’interno di specifici “titoli” di competenza statale (70). Sono “titoli” che, nella lettura della Corte, risultano privi di estensione materiale certa, avendo – piuttosto – natura funzionale, trasversale o dinamica (71). Ma sono altresì “titoli” competenziali che spesso si impongono sulla base del criterio della prevalenza (intesa in senso oggettivo o teleologico) (72).

gennaio 2004, n. 13, punto 4 del *Considerato in diritto*; 8 luglio 2004, n. 256; 13 gennaio 2005, n. 50, punto 11 del *Considerato in diritto*.

(66) Corte cost., 11 gennaio 2010, n. 10, punto 6.4 del *Considerato in diritto*.

(67) Corte cost., 25 marzo 2013, n. 62, punto 6.2 del *Considerato in diritto*.

(68) Corte cost., 11 gennaio 2010, n. 10, punto 6.3 del *Considerato in diritto*.

(69) *Ibidem*.

(70) Cfr. V. ONIDA, *Più o meno autonomia? Itinerari per una risposta articolata*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, p. 578, secondo cui: «così pure è visibile, negli indirizzi giurisprudenziali della Corte, il fenomeno spesso segnalato per cui le norme di riparto delle competenze costituiscono per essa certo un riferimento, ma relativamente elastico (più elastico di quanto non siano per la stessa Corte altri parametri costituzionali), nel senso che la loro interpretazione e applicazione è spesso adattata, se non piegata, non tanto a una ragion politica vera e propria, quanto ad esigenze di salvaguardia di valori “sostanziali” (spesso di esigenze unitarie) di cui la Corte appare preoccupata tutrice». U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 4, rammenta come «la risoluzione dei conflitti costituzionali da parte della Corte costituzionale a favore dello Stato» sia avvenuta «sulla base di interpretazioni alquanto espansive dei vincoli comunitari o di materie di competenza esclusiva statale».

(71) Significativamente, cfr. F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006.

(72) La permanenza dell’interesse nazionale successivamente alla riforma del 2001 ed il fatto che si sia sempre più imposto attraverso l’applicazione, da parte della Corte, del criterio della prevalenza, sono

Le principali ipotesi in cui si è realizzata una interpretazione estensiva delle competenze statali per esigenze di disciplina uniforme a salvaguardia di interessi pubblici, si concentrano, da un lato, in materia di concorrenza e finanza pubblica, e, dall'altro lato, in materia di valori e diritti fondamentali.

a) *Mercato e finanze.*

La Corte attribuisce al concetto di "tutela della concorrenza" (ex art. 117, secondo comma, lett. e) una connotazione dinamica, quale concorrenza "nel" e "per" il mercato. Vi include gli «strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese», pertanto dotati di rilevanza macroeconomica e quindi «idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale» (73). Vi include altresì l'esigenza di uniformità sul territorio nazionale delle procedure di evidenza pubblica, quale che sia il livello territoriale della stazione appaltante; nonché la regolamentazione della distribuzione commerciale, in risposta all'interesse pubblico alla semplificazione, non discriminazione, efficacia, efficienza e massima apertura del mercato (74). Sicché, in definitiva, l'intervento statale si impone ogniqualevolta la portata dell'obiettivo di politica economica implichi l'azione sinergica di tutte le pubbliche amministrazioni (centrali, regionali e locali) «per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell'uno o dell'altro degli ulteriori enti che compongono l'articolato sistema delle autonomie» (75).

L'altro titolo competenziale che conosce un'interpretazione estensiva da parte del giudice costituzionale è strettamente e funzionalmente collegato al primo e riguarda il "coordinamento della finanza pubblica" ex art. 117, terzo comma, Cost. (76). La indissolubile connessione tra le due competenze è a chiare lettere descritta nella sentenza n. 8 del 2013: «è ragionevole ritenere che le politiche economiche volte ad al-

ampiamente documentati da F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, nn. 1-2/2012, p. 57 ss. In ordine all'intersecarsi di istanze unitarie ed interesse nazionale, cfr. M. PICCHI, *La tutela delle istanze unitarie fra interesse nazionale e principio di sussidiarietà*, in *www.issirfa.cnr.it*, ottobre 2012. Inoltre, nei casi di applicazione del criterio della prevalenza va distinta la flessione "materiale" da quella "teleologica", secondo quanto argomentato da S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, nn. 2-3/2011, p. 366. L'Aurice parla anche di «cadenza d'inganno» in quanto, da un certo momento in poi, la Corte ha fatto operare la "prevalenza" del titolo di competenza legislativa statale senza valutarne la ragionevolezza e proporzionalità rispetto al fine perseguito. R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., in particolare alle p. 518 ss., pone in rilievo come l'applicazione del criterio della prevalenza porti ad una svalutazione, a favore del centro, delle autonomie regionali, private oltretutto della, sia pur debole, tutela delle forme di leale collaborazione.

(73) Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 14, punto 4 del *Considerato in diritto*.

(74) Corte cost., 19 novembre 2007, n. 401, punto 6.7 del *Considerato in diritto* e 10 dicembre 2007, n. 430, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

(75) Corte cost., 16 gennaio 2013, n. 8, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

(76) Per la dettagliata ricostruzione della giurisprudenza in materia, cfr. M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *www.issirfa.cnr.it*, settembre 2013.

leggerire la regolazione, liberandola dagli oneri inutili e sproporzionati, perseguano lo scopo di sostenere lo sviluppo dell'economia nazionale quale fattore «che può contribuire all'aumento del gettito tributario, che, a sua volta, concorre alla riduzione del disavanzo della finanza pubblica» (77).

Sulla base di questa stretta connessione tra “mercato” e “finanze”, la Corte interpreta estensivamente anche quest'ultimo ambito competenziale (78). In merito, si affastellano tutta una serie di pronunce sugli interventi statali volti ad imporre alle Regioni (ed agli altri enti autonomi, in particolare quelli territoriali e del servizio sanitario nazionale) misure di contenimento della spesa pubblica e di riduzione dell'indebitamento (79). Esse qualificano come principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica anche disposizioni di dettaglio (80) in ragione della rilevanza – nazionale e sovranazionale – dell'obiettivo perseguito (81); sussumono all'interno del quadro di “scelta di fondo” disposizioni specifiche ed autoapplicative, accumulate dalla finalità di «ridurre gli oneri della finanza pubblica» (82) o, comunque, di contenere l'indebitamento (83). Ed è proprio in vista del fine della sana gestione finanziaria che la Corte fa assurgere pure l'estensione dei poteri di controllo della Corte dei

(77) Corte cost., 16 gennaio 2013, n. 8, punto 5.2 del *Considerato in diritto*. Come evidenziato dalla – di poco – successiva sentenza 13 marzo 2013, n. 46, punto 3.2 del *Considerato in diritto*, il collegamento tra politica economica e finanza pubblica è ravvisabile sul versante sia dell'incremento delle entrate tributarie (sent. n. 8/2013) che del contenimento della spesa pubblica.

(78) G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Giuffrè, Milano, 2014, p. 210, osserva che, seguendo la giurisprudenza costituzionale, il coordinamento della finanza pubblica, più che materia, ancorché trasversale, sembra «invece assimilabile a uno dei criteri o delle clausole di riallocazione delle competenze, come quello della continuità normativa, della continuità istituzionale o della leale collaborazione o – ancor più decisivo nella recente giurisprudenza costituzionale – della prevalenza».

(79) Per l'esauritiva argomentazione sul tema si rinvia, tra le altre, a Corte cost., 18 aprile 2007, n. 169 e 9 luglio 2008, n. 289; nonché, con specifico riguardo all'esigenza di rispettare i vincoli imposti dal patto di stabilità interno (quale principio di coordinamento della finanza pubblica), si rinvia, tra le altre, a Corte cost., 20 aprile 2011, n. 155.

(80) Cfr. sul punto l'avallo offerto dalla Corte al mutamento di tecnica legislativa da parte dello Stato nell'imporre agli enti autonomi riduzioni percentuali di singole voci di spesa, in Corte cost., 7 giugno 2011, n. 182, punto 1.2 del *Considerato in diritto*.

(81) *Ex plurimis*, Corte cost., 4 giugno 2012, n. 148, che contiene numerosi rimandi alle pronunce precedenti sul tema.

(82) Come il caso della gratuità (salva la possibilità del rimborso spese e di un gettone di presenza nel limite massimo di 30 euro a seduta) per gli incarichi conferiti alle cariche elettive regionali in organi anche collegiali delle pubbliche amministrazioni, previsto dal comma 5 dell'art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010; nonché il divieto di corrispondere emolumenti agli amministratori di varie forme associative di gestione di servizi e funzioni pubbliche da parte degli enti locali, contemplato dall'ultimo periodo del comma 7 del medesimo art. 5 del decreto-legge n. 78 del 2010. Entrambi i casi sono stati risolti da Corte cost., 6 giugno 2012, n. 151, rispettivamente al punto 7 ed al punto 8 del *Considerato in diritto*.

(83) *Ex plurimis*, sulla riduzione del disavanzo nel settore sanitario, Corte cost., 7 marzo 2011, n. 78; 9 maggio 2011, n. 163; 25 febbraio 2013, n. 28; 26 marzo 2013, n. 60; 22 maggio 2013, n. 104; 7 ottobre 2015, n. 227; ovvero, in materia di tesoreria unica, Corte cost., 23 ottobre 2013, n. 256, e 12 dicembre 2012, n. 311.

conti sulla gestione economico-finanziaria di enti territoriali ed aziende sanitarie sotto l'ombrello del "coordinamento della finanza pubblica" collegandolo, altresì e per la prima volta espressamente, al concetto di "unità economica" (84).

Dalla citata giurisprudenza emerge come, in sostanza, sia ancora la natura infrazonabile e unitaria degli interessi e degli obiettivi di economia e di finanza pubblica che legittima l'intervento statale (85), flessibilizzando i confini dei "titoli" a detrimento degli spazi di competenza regionale. Oltre il "velo di Maya" di tali "titoli" campeggia, in definitiva, l'interesse nazionale alla crescita ed alla stabilità.

b) *Valori e diritti fondamentali.*

Il secondo dei menzionati filoni giurisprudenziali riguarda le esigenze unitarie sottese agli interventi normativi statali relativi a diritti e valori fondamentali.

In *primis*, vengono in considerazione le pronunce concernenti il «bene complesso ed unitario» (86) dell'ambiente. La competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett. s), include l'ambiente nella sua interezza, «in quanto entità organica» che «inerisce ad un interesse pubblico di valore costituzionale primario ... ed assoluto» e che «deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela ... inderogabile da altre discipline di settore» (87), con la conseguenza che le Regioni devono rispettare il punto di equilibrio tra esigenze contrapposte espressamente individuato dalla norma statale (88). L'ambiente, ed il paesaggio che ne rappresenta la conformazione visiva, vanno tutelati «attraverso un indirizzo unitario che superi la pluralità degli interventi delle amministrazioni locali» (89). La Corte ammette altresì la competenza statale a valutare – secondo ragionevolezza – l'importanza nazionale (o internazionale) dell'interesse naturalistico sotteso alla istituzione di parchi o riserve, qualunque sia la loro ubicazione territoriale (90): l'interesse pubblico alla conservazione ambientale e paesaggistica fa, infatti, capo in via esclusiva allo Stato (91).

Analogamente, poiché la salute è un «bene che per sua natura non si prest[a] a essere protetto diversamente alla stregua di valutazioni differenziate, rimesse alla discrezionalità dei legislatori regionali», i principi fondamentali in materia di tutela della salute possono estendersi al punto di includere disposizioni di dettaglio, quali puntuali

(84) Corte cost., 26 marzo 2013, n. 60, punti 4.2, 4.3 e 5.1 del *Considerato in diritto*. Ma, in materia, si può altresì rammentare Corte cost., 23 maggio 2007, n. 179; 7 maggio 2012, n. 121; 26 marzo 2013, n. 60; 26 febbraio 2014, n. 39; 11 giugno 2014, n. 175.

(85) Sulla necessità di un livello nazionale di governo ogniqualvolta siano in gioco sviluppo economico o rientro del debito pubblico, si rinvia a S. BARTOLE, *Conclusioni*, in *Ist. federalismo*, n. 2/2009, p. 369 ss.

(86) Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

(87) Corte cost., 5 novembre 2007, n. 378, punto 4 del *Considerato in diritto*. Nonché cfr. *ex plurimis*, Corte cost. 17 giugno 2013, n. 145, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

(88) *Ex plurimis*, Corte cost., 5 novembre 2007, n. 378, punto 4 del *Considerato in diritto*; 17 giugno 2013, n. 145, punto 2.1 del *Considerato in diritto*.

(89) Corte cost., 20 aprile 2006, n. 182, punto 2.2 del *Considerato in diritto*.

(90) Lo ribadisce Corte cost., 5 novembre 2007, n. 378, punto 8 del *Considerato in diritto*.

(91) Corte cost., 24 ottobre 2007, n. 367, punto 7.1 del *Considerato in diritto*.

ziende sanitarie sot-
andolo, altresì e per
4).

ora la natura infra-
di finanza pubblica
dei "titoli" a detri-
aya" di tali "titoli"
stabilità.

e esigenze unitarie
damentali.

il «bene complesso
cui all'art. 117, se-
quanto entità orga-
e primario ... ed as-
b) un elevato livello
conseguenza che le
trapposte espressa-
ggio che ne rappre-
o unitario che supe-
Corte ammette al-
l'importanza nazio-
zione di parchi o ri-
pubblico alla con-
a allo Stato (91).

n si prest[a] a esse-
rimesse alla discre-
di tutela della sa-
glio, quali puntuali

diritto. Ma, in materia,
i. 121; 26 marzo 2013,

gioco sviluppo econo-
eralismo, n. 2/2009, p.

. Nonché cfr. *ex pluri-*

rato in diritto; 17 giu-

to in diritto.

divieti (nella specie di fumare) ed obblighi (nella specie di esporre i relativi avvisi) ol-
tre che l'entità delle sanzioni amministrative correlate al loro mancato rispetto (92).

Ed è pur sempre per il primario rilievo costituzionale di un diritto, nella specie l'i-
struzione, che si impongono «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura
portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in
modo necessariamente unitario e uniforme sull'intero territorio nazionale assicura-
ndo, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra
gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo co-
stituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non
statali». In questo modo vengono tracciati i confini delle "norme generali" (*ex art. 117,*
secondo comma, lett. n), di competenza esclusiva statale, rispetto ai principi fonda-
mentali in materia di istruzione (93).

Inoltre, è la salvaguardia dei valori fondamentali dell'uguale libertà di voto degli
elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), e della parità di trattamen-
to di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali
(art. 49 Cost.), che estendono la competenza concorrente del «sistema di elezione»
degli organi regionali alla disciplina sulle modalità di rimborso delle spese elettorali:
«tale obiettivo sarebbe ... pregiudicato ove si consentisse alle Regioni di adottare
leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il con-
seguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte
dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Re-
gioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoria-
le delle forze politiche» (94).

Ma che dietro le varie esigenze unitarie che rendono elastici i titoli competenziali ci
sia, pur sempre, l'interesse nazionale, trova conferma nella sentenza n. 207 del 2012
che ad esso espressamente si riferisce, privandosi del "velo" di circonlocuzioni, in ra-
gione della sua previsione nello statuto speciale. Nello specifico, la Corte giustifica
(anche) sulla base dell'interesse nazionale la semplificazione amministrativa che (in
via similare) altrove aveva giustificato senza farvi diretta menzione: è, infatti, interesse
nazionale «quello che tutti i destinatari delle leggi della Repubblica hanno il diritto di
fruire, in condizioni di parità sull'intero territorio nazionale, di una procedura uniforme
all'esame di loro istanze volte ad ottenere un provvedimento amministrativo» (95).

4. Criticità di "sistema"

Dalla giurisprudenza costituzionale passata in rassegna emerge chiaramente che

(92) Corte cost., 10 dicembre 2003, n. 361, punto 3 del *Considerato in diritto*.

(93) *Ex plurimis*, Corte cost., 4 giugno 2012, n. 139, punto 3 del *Considerato in diritto*.

(94) Corte cost., 6 giugno 2012, n. 151, punto 6 del *Considerato in diritto*.

(95) Corte cost., 18 luglio 2012, n. 207, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

l'esigenza di intervento centrale a salvaguardia delle più varie istanze unitarie è immanente al sistema, anche volendo prescindere da una sua puntuale ed espressa costituzionalizzazione.

In questo scenario, il revisore costituzionale ha accolto l'insegnamento giurisprudenziale, redistribuendo e ridefinendo in sostanziale coerenza con esso le competenze Stato-Regioni (cfr. il cap. 17) (96). In ragione poi della mutevolezza ed imprevedibilità delle istanze unitarie ha introdotto, a "chiusura" del sistema (ed a "blindatura" del legislatore statale), la clausola di supremazia.

Da un lato, quest'ultima semplifica il lavoro dell'interprete sopperendo ai "criteri" ermeneuticamente elaborati dal giudice costituzionale (97), sia prima che dopo la riforma del Titolo V, per legittimare gli interventi statali invasivi – per fini unitari – delle competenze regionali. Dall'altro lato, tuttavia, scopre il fianco ad alcune criticità di ordine sistematico.

In via preliminare, si presta ad essere denunciato un difetto di coordinamento interno alla riforma, visto che una clausola di supremazia posta a presidio dell'interesse nazionale nonché delle istanze di unità giuridica ed economica dovrebbe trovare applicazione sull'intero territorio nazionale, incluse le autonomie speciali, mentre così non è (cfr. il cap. 16) (98). Ma, forse, anche in riferimento a quest'ultime se ne potrebbe rinvenire una base di legittimazione operativa nelle previsioni statutarie che ancora contemplano il limite (negativo) dell'interesse nazionale.

Un'ulteriore criticità riguarda il coordinamento sistematico della clausola di supremazia con il riparto di competenze *ex art.* 117, commi secondo e terzo, Cost. e la conseguente necessità, derivante dalla sua formulazione in termini negativi («materie non riservate alla legislazione esclusiva»), di isolare le ipotesi in cui si realizza una vera e propria "usurpazione" di competenze regionali dalla diversa ipotesi in cui il legislatore statale, nell'esercizio di un titolo competenziale che gli è proprio, vada ad intersecare interessi e competenze regionali (cfr. il cap. 17). Solo il primo caso sem-

(96) Basti, in merito, rammentare che la materia del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" è ora collocata tra le competenze esclusive statali e che non si parla più solo di "tutela della concorrenza" ma anche di "promozione" della concorrenza (art. 117, secondo comma, lett. e). Così come la lett. s) dell'art. 117, secondo comma, include ora anche la "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici" oltre che le materie dell'ambiente ed ecosistema, la lett. m) comprende anche le "disposizioni generali e comuni per la tutela della salute e per le politiche sociali", mentre la lett. g) contempla le "norme sul procedimento amministrativo e sulla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche tese ad assicurarne l'uniformità sul territorio nazionale" e la lett. z) le "infrastrutture strategiche e grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza; porti e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale". V. il cap. 17.

(97) G. SCACCIA, *Indagine conoscitiva presso la 1° Commissione permanente del Senato della Repubblica "Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica Amministrazione"*, in *www.academia.edu*, 27 luglio 2015, p. 21, qualifica la clausola di supremazia come «vera e propria "competenza di necessità" (*Bedarfkompetenz*), che assorbe e razionalizza in forma normativa la funzione che la Corte costituzionale aveva, creativamente, assegnato all'istituto della "chiamata in sussidiarietà" della funzione amministrativa».

(98) U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 1/2016, p. 8, sottolinea la irragionevolezza di tale limitata operatività, in quanto riferita all'interesse nazionale.

bra, infatti, rientrare nell'art. 117, quarto comma, Cost. col conseguente imporsi del peculiare procedimento *ex art. 70*, quarto comma.

L'operazione non è, tuttavia, semplice in quanto, come dimostrato dalla giurisprudenza costituzionale, sono notevoli le potenzialità espansive di molti "titoli" a presidio delle più varie istanze unitarie. Il legislatore della riforma le ha accolte (e sistemate) in gran parte, ma ciò nulla toglie alla inevitabile intersezione, sovrapposizione ed all'imprevedibilità e mutabilità degli interessi che, per loro natura, non si prestano ad essere codificati in via stabile, neppure attraverso competenze "teleologicamente" orientate piuttosto che "oggettivamente" formulate (99). Anzi, la formulazione in termini funzionali delle competenze rende ancor più difficile individuarne, per sottrazione, il chiaro confine con ciò che competenza statale "non è". E, pur tuttavia, è questo (non semplice) passaggio che si dovrà compiere se si vuole "ritagliare" un campo di applicazione alla clausola di supremazia, conferendole, per converso, ragione d'essere.

Qui la giurisprudenza di "allora" (quando la clausola non era positivizzata in Costituzione) può rendere un servizio "ancora" ed "ora", trattandosi pur sempre di tenere distinte le ipotesi in cui la pregnanza del "titolo" competenziale si è prestata (e si può prestare) ad una ragionevole quanto proporzionata estensione, in nome della quale le esigenze unitarie trovano ingresso e soddisfazione, dalle ipotesi nelle quali, per avocare la disciplina in capo allo Stato, si è imposto (e si impone) un di più di giustificazione "criteriologica". In quest'ultime, il titolo competenziale rimane sullo sfondo, in via del tutto secondaria, mentre è la pregnanza dei criteri (come la sussidiarietà, la continuità normativa ed istituzionale e/o la eccezionalità e straordinarietà) che domina la scena interpretativa. Ora, in forza della clausola di supremazia, l'interprete non avrà più bisogno di simile elaborazione "criteriologica", l'invasione delle competenze «non di ... esclusiva» spettanza statale trovando ormai positivo appiglio nella clausola medesima.

Se questo è, come pare, lo spazio operativo della clausola in parola, rimane l'ulteriore necessità di verificarne, in sede di giudizio di costituzionalità, la correttezza procedurale e funzionale. Vengono quindi in questione il rispetto della peculiare procedura *ex art. 70*, quarto comma, Cost.; nonché l'effettiva sussistenza di interessi unitari *ex art. 117*, quarto comma, per evitare eventuali *détournement de pouvoir* (100). A quest'ultimo riguardo, e nuovamente, la giurisprudenza di "allora" può essere utilizzata "ora", recuperando – *in primis* – quanto sinotticamente esposto nella sentenza n. 177 del 1988, che identificava i tratti qualificanti l'interesse nazionale, così come l'ampia elaborazione, in termini di ragionevolezza e proporzionalità, svolta in occasione dell'applicazione "criteriologica" successiva alla riforma del Titolo V.

In merito, va altresì osservato che la valutazione del Senato in sede di approva-

(99) R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., p. 509 ss., ritiene che agli elenchi per materie vadano preferite le politiche pubbliche.

(100) E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in www.issirfa.cnr.it, ipotizza l'introduzione, in funzione limitativa di abusi statali, di un onere di motivazione a carico del legislatore statale.