

**LA CHIAMATA IN SUSSIDIARIETÀ COME
MECCANISMO DI RECUPERO DELL'INTERESSE
NAZIONALE IN MATERIA DI POLITICA ECONOMICA**

(Nota a sentenza della Corte costituzionale n. 74 del 13 aprile 2018)

Antonio Mitrotti

Con il recentissimo giudizio di legittimità costituzionale del 13 aprile 2018 la Consulta è tornata, ancora una volta, a dover decidere dei delicati rapporti intercorrenti tra materie di politica economica nazionale, a respiro generale, e garanzie costituzionali poste a tutela delle autonomie territoriali.

Invero, già con la sentenza n. 61 del 27 marzo 2018 i giudici di Palazzo della Consulta sono stati, infatti, di recente posti di fronte all'intricato intreccio di competenze fra tutela per la promozione e il sostegno finanziario per il Made in Italy (disciplina contemplata dalle disposizioni di cui alla legge

di stabilità del 2015) e le interferenti competenze concorrenti e residuali delle Regioni¹; in quell'occasione, più precisamente, la Corte costituzionale è stata, per il vero, impegnata nel delicato compito di dover fissare quali fossero i 'criteri' di legittimità costituzionale al cui rispetto sia consentito al legislatore statale di porre in essere: «risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando [appunto] tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale»².

Utile puntualizzare come, del resto, il tema dell'intreccio di competenze fra materie legislative statali e materie regionali non sia, ad onor del vero, un tema nuovo per la Consulta, specie da quando, con la revisione del Titolo V, è stato espunto - come ben sarà noto - il riferimento testuale alla clausola di supremazia dell'interesse nazionale³: dall'opera della consolidata giurisprudenza costituzionale, infatti, emerge in modo pressoché incontrovertibile come la presenza dell'interesse nazionale - scomparso nel testo del novellato Titolo V - sia comunque permasta nel contesto⁴ argomentativo delle decisioni giudiziarie più significative per il nostro ordinamento⁵.

Il che, ancora più precisamente, si è realizzato per il tramite dell'utilizzo da parte dei giudici di Palazzo della Consulta di due fondamentali strumenti di matrice giurisprudenziale, ovvero dell'applicazione, *in primis*, del 'criterio di

¹ Sia consentito il richiamo a quanto ricostruito in A. MITROTTI, *Il ritorno dell'interesse nazionale nel Made in Italy: la Consulta promuove la chiamata in sussidiarietà al legislatore statale per la disciplina delle funzioni di valorizzazione del brand italiano ma boccia l'inosservanza della leale collaborazione*, in Astrid Rassegna, n. 6 del 2018.

² C. cost., sent. 27 marzo 2018, n. 61, par. 2.1 del Considerato in Diritto.

³ Appare significativo, sul punto, quanto di recente posto in luce in A. MITROTTI, *La capriola dell'interesse nazionale, da clausola di supremazia a criterio di prevalenza: ma le unitarie esigenze di uniformità legislativa statale permangono e il Consiglio di Stato lo conferma in materia ambientale*, in Osservatorio A.I.C., n. 1 del 2018.

⁴ Significativo il riferimento a F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in Le Regioni, n. 2-3/2011, pp. 565 ss.

⁵ Per un prezioso ed aggiornato approfondimento sulla complessa tematica dell'interesse nazionale, F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, 2017.

prevalenza'⁶ per il caso di interferenze fra materie trasversali⁷ dello Stato e materie di competenza regionale nonché, ed in secondo luogo, per il tramite del richiamo al fondamentale principio di sussidiarietà, operante - anche al livello legislativo - in tutte quelle peculiari ipotesi in cui le esigenze unitarie di esercizio delle funzioni amministrative richiedessero - sul punto autorevole dottrina esemplificerebbe inquadrando la sussidiarietà come un vero e proprio ascensore costituzionale⁸ - che la titolarità a disciplinare legislativamente funzioni di competenza regionale salisse al livello centrale statale, proprio affinché poter garantire l'uniformità della disciplina legislativa, anche in ossequio al principio di legalità tipico dell'azione amministrativa⁹.

Nel contenzioso in epigrafe - protagonista dell'intervenuto commento - la Regione Veneto, in particolare, ha agito in via principale con l'impugnazione, quale norma oggetto del giudizio di costituzionalità, dell'articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016 n. 232, rubricata "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e Bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019". La disposizione censurata dalla ricorrente Regione Veneto, segnatamente, prescriveva che nello stato di previsione del Ministero dell'Economia e delle Finanze fosse istituito un apposito fondo finalizzato ad assicurare il finanziamento degli investimenti e dello sviluppo infrastrutturale del Paese - anche al fine di pervenire alla soluzione di diverse questioni oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea - nei settori relativi ai trasporti, alla viabilità, alle infrastrutture ma anche nelle materie della ricerca, della difesa del suolo, dell'edilizia pubblica (compresa quella scolastica), nonché delle stesse attività industriali ad alta tecnologia,

⁶ Per l'analisi sul 'criterio di prevalenza', R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, p. 163.

⁷ L'espressione viene comunemente attribuita in dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, pp. 1247 ss.

⁸ R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Diritto Costituzionale*, Torino, 2016, p. 104.

⁹ Sulla portata del principio di legalità nell'esercizio dell'azione amministrativa, S. CASSESE, *Dal principio di legalità al rispetto del diritto*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, 2012, pp. 9 ss.

informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria, previsione del rischio sismico ed investimenti per la riqualificazione urbana.

A mente della difesa regionale, tuttavia, la suindicata norma oggetto impugnata - intervenendo anche in materia di competenza concorrente (come il governo del territorio o la ricerca scientifica e tecnologica) nonché di tipo residuale (come i trasporti pubblici locali) - sarebbe stata posta in evidente contrasto con i parametri costituzionali di cui agli articoli 117, 118 e 119 Cost., nonché con il principio di leale collaborazione di cui agli articoli 5 e 120 Cost..

Da un lato, infatti, la Regione si doleva del mancato rispetto del riparto costituzionale delle sfere di competenza legislativa e amministrativa - così come fissato agli articoli 117 e 118 Cost - dall'altro lato - e con espresso richiamo alla violazione di quanto statuito con la celeberrima sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale - eccepiva che «*la sottrazione a monte di ambiti di competenza regionale da parte dello Stato [non fosse stata compensata] con la previsione a valle di adeguate forme di raccordo*»¹⁰. A tutto ciò la ricorrente Regione lamentava, altresì, il difetto di illegittimità per contrasto con l'articolo 119 Cost., posto che con l'impugnata disposizione il legislatore statale avrebbe, comunque, impegnato delle forme di finanziamento non riconducibili a quelle contemplate all'articolo 119 Cost., in tema di federalismo fiscale. Dinanzi alle prospettate censure il Collegio della Consulta - con la dovuta puntualizzazione che con la norma impugnata si istituiva un fondo plurisettoriale destinato ad essere ripartito tra diversi Ministeri (e non si trattasse, invece, di una pura e "semplice" norma coinvolgente molteplici interessi) - ha dichiarato fondate le sollevate questioni d'illegittimità prospettate dalla difesa regionale proprio in quanto, ritenendo

¹⁰ C. cost., sent. 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in Diritto. In particolare, viene qui richiamato il celebre passo della nota pronuncia C. cost., 1 ottobre 2003, par. 2.2. del Considerato in Diritto.

corretta l'impostazione del ricorso introduttivo, non poteva assolutamente disconoscersi l'intreccio esistente tra i diversi settori della spesa impegnata con l'impugnata disposizione di bilancio e le numerosissime corrispondenti materie di competenza regionale: una illegittima 'invasione' costituzionale di competenze operata dal legislatore statale da poter unicamente sanarsi - si badi - ancora una volta facendo *«applicazione del meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", richiedendo tuttavia che la stessa legge preveda contestualmente il coinvolgimento degli enti territoriali nell'adozione dell'atto che regola l'utilizzo del fondo (sentenze n. 71 del 2018, n. 79 del 2011, n. 168 del 2008, n. 222 del 2005 e n. 255 del 2004)»*¹¹.

In altri termini la Consulta ha ribadito che, per costante e consolidata giurisprudenza costituzionale, lo Stato possa, indubbiamente, attribuire a livello centrale una funzione di cui sia titolare una Regione e al tempo stesso regolarne l'esercizio (unitario) con la propria legge - ciò anche in materie (appunto) di competenza regionale - a condizione, però, che sia assicurato l'idoneo coinvolgimento del livello di governo territoriale interessato. Solo in questo modo infatti può essere garantito il rispetto del:*«principio di leale collaborazione quale sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni in una prospettiva di funzionalità istituzionale (sentenza n. 61 del 2018)»*¹².

Per queste ragioni l'impugnato articolo 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016 n. 232 è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, e precisamente nella parte in cui non prevedesse una adeguata intesa con gli enti territoriali coinvolti in relazione ai diversi settori di spesa rientranti nelle materie di competenza regionale; per violazione, dunque, degli articolo 117,

¹¹ C. cost., sent. 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in Diritto.

¹² C. cost., sent. 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in Diritto.

terzo e quarto comma, 118 e 119, nonché per contrasto con il principio di leale collaborazione. Significativo, per altro, puntualizzare come la Consulta non abbia, volutamente, precisato quale dovesse essere l'esatto tipo di 'intesa' da raggiungersi con la ricorrente Regione interessata: lasciando, perciò, concretamente aperta alla 'decisione politica' tanto l'individuazione della sede più idonea, quanto dei corrispondenti contenuti. Del resto, la disposizione censurata dalla Consulta con la sentenza in commento non è solo intervenuta a disciplinare le numerose materie, tra loro interferenti, relative allo sviluppo infrastrutturale del Paese ma, a ben riflettere, è anche andata, indubbiamente, ad «*incidere su diritti costituzionali delle persone (si pensi per esempio agli interventi antisismici nelle scuole o all'eliminazione delle barriere architettoniche)*»¹³ la cui concreta tutela nel merito è preclusa all'esame della Corte costituzionale.

In conclusione, preme evidenziare come con la sentenza n. 74 del 13 aprile 2018 la Corte costituzionale abbia, subito dopo la ravvicinata pronuncia n. 61 del 27 marzo 2018, confermato il peculiare carattere significativamente attribuito a quelle disposizioni della legge di bilancio interferenti con le materie di competenza regionale: fermo restando, infatti, il fondamentale rispetto del principio di leale cooperazione fra Stato e gli Enti territoriali coinvolti, le disposizioni della legge di bilancio dello Stato finalizzate a promuovere la crescita e lo sviluppo economico del Paese sono sempre più da considerarsi «*[...] per naturali caratteristiche, travalicanti singole materie legislative ed amministrative [il che] nella più ampia prospettiva di una visione di insieme delle politiche pubbliche [che] comportano un inevitabile coinvolgimento delle competenze regionali*»¹⁴. È come se, in altri termini, le disposizioni del bilancio dello Stato per lo sviluppo e la crescita del Paese si fossero, surrettiziamente, rivestite - dopo esserne state spogliate con la

¹³ C. cost., sent. 13 aprile 2018, n. 74, par. 3 del Considerato in Diritto.

¹⁴ C. cost., sent. 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in Diritto.

revisione del Titolo V - della clausola di supremazia del previgente interesse nazionale¹⁵, ciò per il tramite del consueto - quanto oramai pressoché ‘abusato’ - «meccanismo della “chiamata in sussidiarietà”».

PUBBLICATO SU AMBIENTEDIRITTO.IT - 16 APRILE 2018 – ANNO XVIII

*AmbienteDiritto.it - Rivista Giuridica Telematica - Electronic Law Review - Via Filangeri, 19 - 98078 Tortorici ME -
Tel +39 0941 421391 - Fax digitale +39 1782724258 Mob. +39 3383702058 - info@ambientediritto.it - Testata registrata
presso il Tribunale di Patti Reg. n. 197 del 19/07/2006 - ISSN 1974-9562*

Rivista Giuridica Telematica
AmbienteDiritto.it
Anno XVIII

Focus su alcune materie trattate

- Diritto Ambientale: inquinamento, rifiuti
- Diritto urbanistico, dell'edilizia
- Diritto dell'energia
- Diritto dei contratti pubblici
- Pubblica amministrazione
- Processo penale, civile e amministrativo
- Diritto dell'Unione Europea
- Diritto del lavoro - sicurezza

CODICI aggiornati e annotati

- Codice dell'Ambiente
- Codice Urbanistico e dell'Edilizia
- Codice dei Beni Culturali
- NUOVI Codice degli Appalti

* Sempre nuove sentenze massimate quotidianamente

* Segnalazione della normativa di rilievo con testi coordinati

* Banche Dati

ISSN 1974-9562

9 771974 956204

2018

www.ambientediritto.it

*La rivista Giuridica AMBIENTEDIRITTO.IT 1974-9562 è riconosciuta ed inserita nell'Area 12 - Riviste Scientifiche Giuridiche.
ANVUR: Agenzia Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (D.P.R. n.76/2010). Valutazione della Qualità della
Ricerca (VQR); Autovalutazione, Valutazione periodica, Accreditamento (AVA); Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN). Repertorio del
Foro Italiano Abbr. n.271 www.ambientediritto.it*

¹⁵ A. MITROTTI, *Il ritorno dell'interesse nazionale nel Made in Italy: la Consulta promuove la chiamata in sussidiarietà al legislatore statale per la disciplina delle funzioni di valorizzazione del brand italiano ma bocchia l'inosservanza della leale collaborazione*, in Astrid Rassegna, n. 6 del 2018.