

La sentenza n.232/2011: inammissibilità della chiamata in sussidiarietà per mancanza di motivazione della legge?
di Marialuisa Zuppetta

SOMMARIO. 1. Premessa – 2. Le varie declinazioni del meccanismo della chiamata in sussidiarietà nella giurisprudenza della Corte dal 2003 ad oggi: allocazione di funzioni regionali (amministrative e legislative) al centro e ritorno. – 3. La n.232/2011: inammissibilità dell'avocazione in sussidiarietà per assenza di <<una qualsiasi esplicitazione>> nel dispositivo della norma. - 4. Che la Corte voglia andare "oltre"?

1. Premessa.

Le innegabili lacune, le numerose interferenze, le contraddizioni e le spesso oscure novità introdotte dalla legge costituzionale n.3 del 2001¹, sono state quasi sempre e quasi tutte colmate, interpretate e chiarite dalla Corte costituzionale, la cui giurisprudenza "creativa", ha spesso fatto da supplente all'inerzia del legislatore, forgiando principi e istituti².

Tra questi, deve certamente annoverarsi la <<chiamata (o attrazione) in sussidiarietà>>, figura elaborata prendendo "spunto" proprio da taluni punti cardine della riforma del Titolo V³ per "giustificare" l'esercizio in sussidiarietà da parte dello Stato, a determinate condizioni (riferimento ad oggetti di interesse nazionale, nell'ottica dell'esercizio integrato delle competenze), di funzioni regionali (dapprima solo amministrative e poi anche legislative), che è diventata ben presto clausola di carattere (*rectius* utilizzo) generale.

Attualmente, tale "istituto" rappresenta un innegabile strumento di flessibilità del sistema che appunto consente, mediante la "variazione" dell'allocazione delle competenze (amministrative e legislative)⁴ una mobilità dell'ordine costituzionalmente sancito, in grado di legittimare le possibili

¹ <<... il nuovo testo introdotto dalla legge costituzionale n.3 del 2001 si è rivelato, se non una pagina interamente bianca, almeno una pagina solo parzialmente scritta>>, così, efficacemente, G.FALCON, *Riflessioni sulle sentenze della Corte costituzionale 303 del 2003 e 14 del 2004, ricordando Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, nn.4-5/2008, 771.

² Oltre che alla chiamata in sussidiarietà, si pensi, ad esempio, al principio di leale collaborazione, assente nel testo costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V, ma già allora considerato di rango costituzionale, siccome teorizzato dalla Corte e "ancorato" a principi e valori costituzionalmente sanciti (tutela della salute, del paesaggio, buon andamento della p.A). Sull'elaborazione di tale principio, cfr., tra i tanti, S.BARTOLE, *Ripensando alla collaborazione tra Stato e Regioni alla luce della teoria dei principi del diritto*, in *Studi in memoria di Vittorio Bachelet*, I, Milano, 1987, 63ss.; ID., *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 1988, 587, che ne individua «le prime tracce» nella sent. 219/1984; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, 370; A.GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in www.costituzionale.unipv; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, 2002.

³ Ci si riferisce ai principi sussidiarietà (verticale) e di leale collaborazione, veri e propri "cardini" del sistema delineato dalla riforma del 2001, ma anche a quelli di differenziazione e adeguatezza e, infine, al "ritrovato" principio di unità (e indivisibilità) della Repubblica di cui all'art.5 Cost.

⁴ Trattasi invero, il più delle volte, di una vera e propria "invasione" da parte della legislazione statale, suffragata dal principio di sussidiarietà, unitamente a quello di legalità: l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di certe funzioni amministrative abiliterebbe lo Stato (in applicazione del principio di legalità) a disciplinare per legge siffatto esercizio.

deroghe alle rigide regole di riparto fissate dalla riforma costituzionale (soprattutto con riferimento al dettato dell'art.117, 2°, 3° e 4° co., Cost)⁵ utilizzando, ad un tempo, la *ratio* del principio di sussidiarietà verticale⁶, il criterio di leale collaborazione ed il carattere prioritario della tutela di istanze/esigenze unitarie.

Con la recente sentenza n.232 del 2011, la Corte torna sul punto e, senza negare né mettere in discussione la validità del meccanismo che anzi si preoccupa di (ri)illustrare, cassa la norma che tenta di invocarlo con una motivazione davvero peculiare: l'assenza, nel dispositivo, di <<una qualsiasi esplicitazione>> dei presupposti necessari per la chiamata in sussidiarietà.

Con le presenti riflessioni si tenterà di analizzare le ragioni addotte dal Giudice delle leggi, onde comprendere se con tale pronuncia questi abbia inteso "scrivere" un'altra pagina della propria giurisprudenza sul tema⁷, ovvero se voglia con questa sibillina motivazione limitare (*rectius* controllare) il ricorso alla clausola di flessibilità in parola. Per poter analizzare e comprendere le motivazioni della recente sentenza occorre però ricostruire, sia pur rapidamente, il percorso fin qui tracciato dalla giurisprudenza costituzionale in proposito.

2. Le varie declinazioni del meccanismo della chiamata in sussidiarietà nella giurisprudenza della Corte dal 2003 ad oggi: allocazione di funzioni regionali (amministrative e legislative) al centro e ritorno.

Quando nel 2003 la Corte costituzionale elaborò per la prima volta il meccanismo della "chiamata in sussidiarietà", lo fece con riferimento ad una fattispecie piuttosto semplice, rispetto alla quale l'utilizzo del nuovo espediente non era tale da stravolgere del tutto gli equilibri acquisiti con la riforma e, soprattutto, ne utilizzava taluni principi cardine⁸. In quel contesto, infatti, si contemplò la

⁵ E' innegabile la rigidità del sistema delineato dalla riforma, specie in ambito legislativo. Difatti, il riparto di cui all'art.117, Cost., con riferimento alle competenze esclusive, concorrenti e residuali, ove interpretato alla lettera, avrebbe potuto compromettere il funzionamento complessivo, sicchè la giurisprudenza lo ha applicato con una certa "elasticità", come dimostra, anche a tacer d'altro, l'elaborazione della figura delle materie (*rectius* competenze) <<trasversali>>.

⁶ Verifica dell'adeguatezza/inadeguatezza dell'ente inferiore ad esercitare le funzioni di cui sia titolare. Tale principio è per sua stessa natura "mobile", nella misura in cui configura uno spostamento delle competenze che non è mai definitivo, in quanto condizionato (*rectius* determinato) dalle "capacità" dei diversi enti.

⁷ Si fa presente che a far tempo dal 2003, la Corte non è mai tornata sui propri passi circa il meccanismo di flessibilità da essa stessa elaborato, pur tuttavia lo ha diversamente declinato prevedendo ora presupposti differenti, ora nuove ipotesi di applicabilità, ora limiti, ora la sua revocabilità.

⁸ Ci si riferisce alla sentenza n.303 del 2003, con cui per la prima volta la Corte ammise la possibilità per il legislatore statale di "attrarre" in sussidiarietà, alla propria competenza legislativa, oltre che amministrativa, la disciplina di determinati oggetti, a tutela di esigenze unitarie e previa intesa fra Stato e Regioni. Orbene, in quella fattispecie, il nuovo meccanismo operava in realtà con riferimento ad una questione di "interesse generale/nazionale" (provvedimenti legislativi relativi alla disciplina di procedimenti amministrativi finalizzati all'individuazione, localizzazione e realizzazione di infrastrutture pubbliche e private e insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale) e concerneva una normativa che investiva materie di competenza esclusiva statale e concorrente, senza "toccare" l'ambito (ben più delicato) delle materie di competenza residuale, rispetto alla quale, infatti, la Corte scelse di non pronunciarsi (<<è estranea alla materia del contendere la questione se i principi di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni>> par.2.3 del *Considerato in diritto*). Successivamente, però, con la sentenza n.6 del 2004, la Corte chiarirà che la chiamata in sussidiarietà di funzioni (anche) legislative, poiché motivata da <<istanze unitarie>>, prioritarie, può (deve) riguardare anche le materie oggetto di potestà legislativa concorrente e residuale. L'allocazione a livello statale delle funzioni di competenza regionale anche residuale ha poi trovato conferma nella giurisprudenza successiva (cfr., da ultimo, sentenza

possibilità per il legislatore statale di attrarre in sussidiarietà, con riferimento alla competenza sia amministrativa che legislativa⁹, la programmazione ed esecuzione di opere pubbliche <<strategiche>> (e dunque di interesse nazionale), sussistendo i presupposti dell'intesa Stato-Regioni e dell'effettiva esistenza di esigenze unitarie¹⁰; il tutto, nel rispetto dei principi di leale collaborazione e proporzionalità, onde salvaguardare l'autonomia regionale e dunque non alterare l'equilibrio complessivo¹¹. Il meccanismo così elaborato fu accolto positivamente, quale strumento volto a facilitare l'attuazione della riforma, rendendo (a ragion veduta e con gli strumenti opportuni) più elastico il sistema.

La pronuncia non passò inosservata, anzi, di lì a breve ne sopraggiunse un'altra, altrettanto "creativa" e per ciò stesso "storica" (n.14 del 2004), con cui la Corte, con riferimento ad una ben diversa fattispecie (ipotesi di competenza/materia trasversale) e perciò con argomentazioni

n.278/2010). Specificatamente, sulla sentenza n.6/2004, O.CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n.4/2004, 941ss.

⁹ La "lettura" del principio di sussidiarietà è qui alquanto peculiare, non tanto perché "attraiga" le competenze legislative (in nome del principio di legalità), quanto piuttosto perché nelle argomentazioni della Corte si finisce con il privilegiare un impiego del principio diverso da quello per così dire tradizionale: anziché valorizzare l'autonomia territoriale, ci si ripropone di tutelare l'unità nazionale e, a tal fine, si trasferiscono al centro le competenze, il tutto, prescindendo dalle regole costituzionalmente sancite e scritte proprio per "privilegiare" le Autonomie. Inoltre, nelle argomentazioni della Corte si legge un certo *favor* nei confronti dello Stato, ovvero <<una sorta di inversione dell'onere della prova in ordine all'inadeguatezza del livello regionale>>, nella misura in cui si consente allo Stato di avocare in sussidiarietà funzioni regionali (a certe condizioni, ma anche a fronte di iniziativa genericamente motivata), lasciando alle Regioni l'onere di dimostrare la propria <<adeguatezza e la propria capacità>> a svolgere le medesime. Su quest'ultimo aspetto, espressamente, Q.CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n.303 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quad.cost.*, 13 ottobre 2003, 3.

¹⁰ La Corte, infatti, onde rimarcare l'indiscussa priorità dell'idea di unità nazionale, quale principio guida per la lettura della Costituzione, dichiara che l'intransigente riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni sancito dalla riforma del Titolo V rischia di <<svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionalmente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze>> (sentenza n.303/2003, par.2.1 del *Considerato in diritto*). Sulla riconducibilità delle esigenze unitarie al principio innegabilmente attuale e vigente di <<unità e indivisibilità della Repubblica>> che riproporrebbe peraltro il concetto di "interesse nazionale", P.CARETTI, *La Corte e la tutela di esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 2004, 381ss.; F.BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione* in *Le Regioni*, 2006, 933ss.; L. VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze: qualche nota a margine delle sentenze nn.303/2003 e 14/2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n.4-5/2008, 883ss.

¹¹ Le argomentazioni riportate nella sentenza n.303/2003 costituiscono il punto di riferimento per tutte le elaborazioni concettuali successive sul tema. Numerosissimi i commenti della dottrina che ha attentamente analizzato la decisione, traendo spunto per le più diverse riflessioni, dati i numerosi temi ivi affrontati. Tra i tanti, cfr. A.ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, e S.BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, entrambi reperibili in www.giurcost.org.it; Q.CAMERLENGO, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà*, cit.; F.CINTIOLI, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla lesale collaborazione dopo la sentenza n.303 del 2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 31 ottobre 2003; E.D'ARPE, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della Sentenza n.303/2003*, in *Forum di Quad. Cost.*, 17 ottobre 2003; A.MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum di Quad. Cost.*, 8 ottobre 2003; L.VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, n.2/2004, 587ss. Non condivide l'impostazione secondo cui lo spostamento verso l'alto delle competenze legislative troverebbe giustificazione nel principio di sussidiarietà, A.D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur.cost.*, 2003, 2776ss e *Diritto Regionale*, Giappichelli, 2010, 154.

differenti¹², ripropose l'allocazione al centro in sussidiarietà di funzioni amministrative e legislative, cercando di ribadire la validità e l'utilità del meccanismo attraverso una sua diversa declinazione; il Giudice delle leggi propose infatti un'interpretazione "estensiva" di una competenza esclusiva statale (tutela della concorrenza)¹³, onde consentirle di attrarre quella concorrente, stanti l'inadeguatezza del livello inferiore e l'esigenza di una disciplina unitaria (e uniforme) "al centro". In questo modo la Corte ampliò significativamente la portata del nuovo strumento.

Tali sentenze, come era facile immaginare, hanno segnato l'inizio di un lungo e tuttora *in fieri* filone giurisprudenziale¹⁴, nonché di un piuttosto controverso orientamento dottrinale¹⁵, rappresentando il primo passo della Corte verso l'elaborazione di un originale e complesso

¹² Nella sentenza n.14 del 2004 la Corte persegue il medesimo fine seguendo però un "percorso" diverso dal precedente, considerando ammissibile l'"invasione" (che non costituisce però esclusione delle Regioni) da parte del legislatore centrale nelle materie di competenza regionale, in vista della materia considerata (tutela della concorrenza), la quale ha una portata generale (*rectius* trasversale) e ne propone un'interpretazione estensiva tale da ricondurvi (così come avviene in ambito comunitario), non solo la disciplina *antitrust*, ma altresì ogni intervento e misura ad essa riconducibile, onde assicurare allo Stato la titolarità del governo unitario dell'economia.

Sulla tutela della concorrenza quale materia trasversale/generale, altresì le sentenze nn.430/2007, 431/2007 e 288/2010. In dottrina, condivide l'impostazione, A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Giappichelli, 2010, 148-149, il quale peraltro riconduce la tutela della concorrenza nell'alveo delle c.d. <<materie-non materie>>, vale a dire tali solo apparentemente, in quanto individuano non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti (<<competenze finalistiche>>), (148). Quanto alla necessaria attrazione al centro delle competenze, è innegabile, in questa fase, una certa visione statalista della Corte; del resto, la principale differenza rispetto alla precedente pronuncia è proprio nella totale assenza, in sede argomentativa, di ogni riferimento ai principi di leale collaborazione e di proporzionalità. Sottolinea e non condivide il mancato ricorso in questa pronuncia al principio di leale collaborazione, R.BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, n.4-5/2008, 791ss., spec.798. Evidenzia la tendenza della giurisprudenza di quel tempo nel senso di privilegiare le "letture" centraliste, siccome investita da un <<forte ... e travolgente>> vento <<di neocentralismo>>, A.RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia*, in *Forum di Quad. cost.*, 29 ottobre 2003; nello stesso senso, P.CARETTI, *Le sentenze nn.303/2003 e 14/2004: due letture <<creative>>*, secondo cui in particolare, con la sentenza n.14 la Corte <<tradisce un'anima essenzialmente statalista>>, 810.

¹³ Evidenzia il contributo interpretativo fornito dalla Corte nella sentenza n.14/2004, sia per la scelta della terminologia, optando per locuzioni <<a metà tra la politologia e l'economia: "politiche nazionali", interventi regolativi, equilibrio economico generale>>, sia nella parte in cui <<ricava...il contenuto della disciplina della concorrenza direttamente dall'ordinamento comunitario>>, attraendone principi e concetti, R.BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004)*, cit., spec.792 e 794. Sottolinea poi la felice <<scoperta>> del <<senso dinamico>> della tutela della concorrenza come <<leva>> della politica economica europea, R.BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale), a proposito di due sentenze di Carlo Mezzanotte*, in *Le Regioni*, n.4-5/2008, 801ss., spec.804.

¹⁴ Nel successivo utilizzo del meccanismo della chiamata in sussidiarietà, non sempre la Corte ha utilizzato i medesimi argomenti, ampliando, ma talora anche restringendo il novero dei "requisiti". Alle due sentenze <<capostipiti>> (n.303/2003 e n.14/2004), molte altre ne sono seguite, contribuendo ciascuna a suo modo alla definizione (invero mai definitiva) dell'istituto di flessibilità delle competenze. Numerosi i commenti ad entrambe le pronunce, in quanto pioniere entrambe di un orientamento innovativo e, per certi versi, sovversivo dell'"ordine" costituzionale appena (ri)disegnato dalla riforma, nonché suscettibile di investire l'assetto delle fonti statali e regionali. Tra i tanti, cfr. 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*, n.4-5/2008, 779ss.; P.CARETTI, *Le sentenze nn.303/2003 e 14/2004: due letture <<creative>> del nuovo Titolo V della Costituzione*, *Ibidem*, 807ss.; S.MANGIAMELLI, *Giurisprudenza costituzionale creativa e costituzione vivente. A proposito delle sentenze n.303 del 2003 e n.14 del 2004*, *Ibidem*, 825ss.; V.ONIDA, *Applicazione flessibile e interpretazione correttiva del riparto di competenze in due sentenze <<storiche>>*, *Ibidem*, 773ss.; L.VANDELLI, *Esigenze unitarie e prospettive dinamiche della delimitazione delle competenze*, cit., *Ibidem*, 883ss.

¹⁵ Parte della dottrina eccepisce infatti che il nuovo istituto avrebbe indotto a "tradire" lo spirito della riforma, attraverso una interpretazione eccessivamente estensiva ed elastica delle regole di riparto delle competenze.

meccanismo di flessibilità (e dunque di una vera e propria rilettura del sistema disegnato dalla riforma) che, in meno di un decennio, tra critiche e conferme, si sarebbe rivelato un vero e proprio *escamotage* per il rafforzamento della posizione dello Stato "legislatore" in determinati settori (sia pure ad esclusiva tutela della rivalutata unità nazionale¹⁶), nonché un efficace rimedio con cui ovviare alla rigida impostazione separatistica della riforma, tentando, in via pretoria, di introdurre strumenti di mobilità del sistema costituzionale che non rinnegassero, ma anzi salvaguardassero, la posizione di centralità attribuita alle Regioni dalla novella costituzionale del 2001¹⁷.

Va detto, tuttavia, che nel tempo il ricorso a tale strumento non è stato sempre in perfetta linea con le coordinate inizialmente tracciate; la Corte, infatti, ha talvolta "sintetizzato" le proprie argomentazioni, consentendo l'operatività del meccanismo pur in assenza di talune valutazioni e dunque nonostante la mancanza di certi requisiti indicati nel 2003 come essenziali, vedendosi persino costretta a cassare norme statali che, in nome della tutela di esigenze unitarie, ma senza rispettare ora il principio di leale collaborazione, ora la proporzionalità e l'adeguatezza dell'intervento, tentavano di "attrarre" competenze sia amministrative che legislative in capo allo Stato¹⁸; conseguentemente, i giudici della Consulta hanno dovuto spesso ribadire e precisare l'esatta portata e l'ambito di applicabilità del meccanismo in parola¹⁹.

¹⁶ Sulle esigenze unitarie e sul loro "valore" di ritrovato interesse nazionale, cfr.tra i tanti, A.BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quad.cost.*, 2001, 345ss.; R.BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le regioni*, 4/2001, 1213ss.; R.TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Quad.cost.*, 2002, 1, 86ss.; F.CINTIOLI, *Unità giuridica ed economica o interesse nazionale?*, *Ibidem*, 89-90. F.BENELLI, *Interesse nazionale, istanze unitarie e potestà legislativa regionale: dalla supremazia alla leale collaborazione* in *Le Regioni*, 2006, 933ss.;

¹⁷ Nonostante le perplessità e le critiche è innegabile che queste due pronunce "capostipiti" abbiano avuto il <<merito di segnalare come in un sistema di legislazione articolato su più livelli risulti assai difficile impostare i rapporti secondo una logica ... di reciproca esclusività delle competenze e, dunque, di separazione e come ...richieda snodi flessibili idonei ad assicurarne la coerenza complessiva>>, così, P.CARETTI, *Le sentenze n.303/2003 e 14/2004: due letture <<creative>>*, cit., spec.808. Che la necessità di strumenti di flessibilità sia una costante dei sistemi federali <<caratterizzati dal policentrismo legislativo>>, lo afferma A.ANZON DEMMIG, *Istanze di unità e istanze autonomistiche nel <<secondo regionalismo>>*, cit., 786; nello stesso senso, R.BIN, *Divagazioni sul ruolo del giudice (e della Corte costituzionale)*, cit., secondo cui <<un sistema politico "a più livelli" debba avere forme di raccordo e momenti decisionali unitari se non vuole paralizzarsi >>, benché la Costituzione "riformata" non se ne preoccupi (804).

¹⁸ La sentenza n.303 lasciava intendere che l'attrazione in sussidiarietà fosse possibile solo e soltanto in presenza di talune condizioni (*conditio sine qua non*), quali: l'inadeguatezza dell'ente inferiore ad esercitare le funzioni in questione (amministrative e/o legislative); le (prioritarie) ragioni di unità nazionale; la proporzionalità, ragionevolezza e necessità dell'azione; l'accordo/intesa Stato-Regioni. Di lì a breve, la sentenza n.6/2004, estendeva l'applicabilità del meccanismo alle materie di competenza residuale (nella specie oggetto della controversia era la produzione e l'approvvigionamento di energia elettrica), ribadendo tuttavia l'essenzialità dei requisiti di proporzionalità, necessità, ragionevolezza, unitamente a quello della sussistenza di esigenze unitarie. Orbene, la giurisprudenza successiva non è stata del tutto uniforme. Difatti, se un consistente numero di pronunce ha effettivamente ricalcato tale percorso argomentativo (tra le tante: n.151/2005, in materia di tecnica digitale terrestre di trasmissione televisiva; n.242/2005 e 214/2006, in materia di turismo; n.166/2008, in materia di programmi di edilizia residenziale pubblica di interesse nazionale; n.215/2010, in materia di produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica), non sono mancate sentenze dalla motivazione più sintetica, in cui la Corte ha legittimato l'attrazione in sussidiarietà adducendo argomenti piuttosto generici e spesso persino in mancanza di un effettivo riscontro della necessità, proporzionalità e ragionevolezza delle norme sottoposte a giudizio (in tal senso, le sentenze nn. 285/2005, sulla riforma della disciplina del settore cinematografico; 162/2005, circa la realizzazione e installazione di impianti di smaltimento dei rifiuti radioattivi; 213/2006, in materia di pesca; 88/2007, in materia di turismo; 63/2008, circa l'erogazione e la gestione di fondi di finanziamento).

¹⁹ Sentenze nn. 233/2004, sulla metropolitana di Bologna; n.383/2005, in tema di sicurezza e risparmio di energia elettrica; 88/2007, con riferimento ad insediamenti turistici di carattere nazionale; 339/2007, in tema di agriturismo; 374/2007, in materia di ordinamento delle Camere di Commercio.

Insomma, a dispetto dell'apparente semplicità e chiarezza del "modello teorico" a suo tempo elaborato, si è gradualmente evidenziata l'impossibilità di ritenere la chiamata in sussidiarietà uno strumento sempre utilizzabile²⁰ e, soprattutto, permanente²¹.

Con quest'ultima precisazione si intende mettere a fuoco una particolare e più recente declinazione del meccanismo, ossia quella che configura la possibilità di revoca, da parte dello Stato, dell'assunzione al centro di funzioni (c.d. "retroversione della sussidiarietà"). Tale ipotesi, già considerata ammissibile dalla dottrina²², è stata successivamente rielaborata e "codificata" dalla giurisprudenza costituzionale²³, che ha ritenuto legittima la rinuncia statale all'esercizio di funzioni amministrative e legislative precedentemente attratte in sussidiarietà, con conseguente "ritorno" in capo alle Regioni delle medesime, per via del venire meno dei presupposti che quella stessa avocazione avevano determinato/necessitato.

Con la sentenza n.79 del 2011, infatti, la Corte elabora un nuovo atteggiarsi del meccanismo di flessibilità delle competenze (vale a dire la sua possibile declinazione "al contrario") e, contestualmente, ne modifica (censurandola) la relativa procedura, giudicando non (più) essenziale il ricorso all'intesa Stato-Regioni²⁴ in ipotesi di "revoca" statale. Tale pronuncia induce a riflettere. Essa, infatti, mentre sembra "chiudere il cerchio" sulla questione della chiamata in sussidiarietà provvedendo a confermarne (dopo circa un decennio) la validità, aggiungendo persino un tassello (la revoca), a ben guardare segna il passo dell'istituto, laddove giudica non necessario osservare <<le procedure collaborative>> nella "fase" di revoca²⁵.

²⁰ Si pensi alla difficile questione dei regolamenti di delegificazione, diversamente risolta dalla Corte (cfr sentenza n.76/2009). In proposito, G.DI COSIMO, *Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà*, in *Le Regioni*, 3-4/2009, 729ss.

²¹ Ci si riferisce alla c.d. "revocabilità" della chiamata in sussidiarietà, elaborata dapprima in ambito dottrinale e poi teorizzata dalla giurisprudenza costituzionale. Specificatamente sulla questione *infra*, note 22 e 23.

²² La dottrina, mancando una opinione della Corte in merito alla possibilità di revocare la chiamata in sussidiarietà, ha tentato una propria elaborazione. In proposito, diffusamente, S.SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, ESI, 2009, che teorizza/prevede la <<retroversione del moto ascensionale della sussidiarietà>> 106, le cui fondamenta risiederebbero nella concezione ontologicamente bidirezionale del principio stesso, il quale legittimerebbe tanto la preferenza per gli enti più vicini ai cittadini, quanto, al contrario, l'intervento dell'ente maggiore in caso di incapacità di quelli. Alla luce di simili precisazioni e considerata la variabilità (innegabile) della inadeguatezza di un ente, quale presupposto necessario per l'avocazione al centro delle funzioni, certa dottrina ha ritenuto di poter ammettere la retroversione della sussidiarietà.

²³ Ad avallare le teorizzazioni della dottrina, la sentenza n.79/2011, in cui la Corte ha dichiarato legittime le disposizioni del decreto legge con cui il Governo ha revocato, senza sentire la Regione interessata, il finanziamento statale per la realizzazione della metropolitana del Comune di Parma, precedentemente concordato, siccome non più riconducibile nell'alveo delle opere di <<strategico interesse nazionale>>. Per un articolato commento, cfr. C.MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n.2-3/2011, 455ss.; D.CHINNI, A.DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge. Nota a Corte cost., sent.11 marzo 2011, n.79*, in www.federalismi.it 27 luglio 2011.

²⁴ <<...l'intesa, nella fase di progettazione e di localizzazione, è indispensabile per dare validità ad uno spostamento di competenza legislativa ed amministrativa; la stessa intesa, uguale e contraria, non è invece necessaria se lo Stato decide di revocare il proprio finanziamento, senza tuttavia impedire alla Regione di esercitare la sua competenza, legislativa e amministrativa sul medesimo oggetto>> (par.5 del *Considerato in diritto*). Siffatte argomentazioni sembrano rappresentare il passaggio più delicato della sentenza, nella misura in cui minano la portata del principio di leale collaborazione. Critici, sul punto, C.MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo*, cit., spec.22ss e D.CHINNI, A.DANESI, *Chiamata in sussidiarietà con intesa e rinuncia con decreto legge*, cit., 19ss., che addirittura vi ravvisano gli estremi di una "nuova" impostazione della Corte per la quale <<lo Stato è il vero dominus delle funzioni attratte in sussidiarietà: può decidere di avocarle, ... disciplinarle con legge, ... le può unilateralmente dismettere senza attivazione di meccanismi collaborativi>> (20).

²⁵ Si rammenta che già in passato (sentenza n.14/2004) la Corte aveva ammesso l'allocazione di funzioni al centro in sussidiarietà prescindendo dal principio di leale collaborazione. Cfr., *infra*, nota 12. Tale scelta, fatta oggi, lascia quantomeno perplessi, posto che l'utilizzo di strumenti di collaborazione e/o intesa, nonché di meccanismi di

Tali “nuove” considerazioni, consentono di affermare che l’approccio dei giudici della Consulta all’istituto è tuttora variabile; a darne conferma, una successiva pronuncia, che qui di seguito si passa ad esaminare, la quale reca una motivazione se non altro e, ancora una volta, “innovativa”.

3. La sentenza n.232/2011: inammissibilità dell’avocazione in sussidiarietà per assenza di <<una qualsiasi esplicitazione>> nel dispositivo della norma.

La sentenza 19 luglio 2011, n.232, pur inserendosi “di diritto” nel filone giurisprudenziale della chiamata in sussidiarietà, se ne discosta e al tempo stesso si contraddistingue, proprio per via del suo contenuto (*rectius* della sua motivazione). I Giudici della Consulta, infatti, interrogati circa la possibile operatività della clausola di flessibilità in un caso piuttosto peculiare, la escludono, ma per ragioni diverse da quelle che solitamente vi ostano e cioè per via della mancaza, nel dispositivo della norma, dell’indicazione dei consueti requisiti indispensabili per consentire la deroga, in sussidiarietà, alla regola del riparto delle competenze di cui all’art.117, Cost. La Corte, cioè, dopo aver ridefinito nei minimi dettagli il modello teorico di propria elaborazione, ne esclude l’utilizzo per una ragione che lascia se perplessi.

Oggetto della controversia è la legittimità di diverse disposizioni del decreto legge 31 maggio 2010, n.78 (“Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”) come convertito, con modificazioni, nella legge 30 luglio 2010, n.122 e, in particolare, dell’art.43, che prevede l’istituzione, nel Meridione d’Italia, di <<zone a burocrazia zero>>.

La ricorrente, Regione Puglia, ne eccepisce l’illegittimità costituzionale nella parte in cui, avendo la norma un ambito di applicazione generalizzato, vale a dire <<non limitato a particolari settori materiali>>, è destinata ad applicarsi ad ogni procedimento amministrativo ad istanza di parte concernente <<nuove iniziative produttive>> e quindi anche a quelli che si svolgono nell’ambito delle materie di competenza regionale, sia concorrente che residuale²⁶, in violazione dell’art.117, 3° e 4° co., Cost., nonché dell’art.118, 2°co., nella parte in cui prevede che le funzioni amministrative siano allocate dal legislatore statale e/o regionale nelle materie di rispettiva competenza. Ove poi, ad avviso della ricorrente, si volesse invocare la chiamata in sussidiarietà, non ce ne sarebbero gli estremi²⁷. E’ evidente che la Regione sposi una visione rigida del riparto delle competenze (cioè quello delineato dalla riforma del 2001) e riconduca la fattispecie incriminata all’art.118,2°co., contemplando solo “in via subordinata”, l’ipotesi dello strumento di flessibilità.

cooperazione, avevano dimostrato di ben controbilanciare lo spostamento delle funzioni al centro. E v’è di più: come è possibile considerare il momento collaborativo essenziale nella fase di allocazione al centro e superfluo per la revoca?

²⁶ <<...nel rispetto del principio di sussidiarietà e dell’art.118 della Costituzione, ... con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell’interno>>; in tali zone, <<le nuove iniziative produttive>> godono di una serie di vantaggi, posto che nei loro confronti, <<i provvedimenti conclusivi dei procedimenti amministrativi di qualsiasi natura ed oggetto avviati su istanza di parte, fatta eccezione per quelli di natura tributaria, di pubblica sicurezza e di incolumità pubblica, sono adottati in via esclusiva da un Commissario di Governo che vi provvede, ... , previa apposite Conferenze di servizi...>> (art.43, 1° e 2° comma, d.l. 31 maggio 2010, n.78).

²⁷ <<...la previsione normativa censurata prescinde da qualsiasi valutazione di adeguatezza-inadeguatezza del livello territoriale di governo coinvolto, che è invece necessaria per verificare l’effettiva sussistenza ... delle esigenze di esercizio unitario ... e va condotta in riferimento alle singole funzioni coinvolte>> (par.5.3, del *Considerato in diritto*).

Il Governo, per cercare di far salva la norma, sostiene (tra l'altro²⁸) la possibilità di ricondurla nell'ambito della materia esclusiva di <<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>> (art.117, 2°co., lett.m), ma l'assunto non è minimamente condiviso dalla Corte.

Vediamo allora di analizzare (e comprendere) le argomentazioni della Consulta, sia con riferimento al (pindarico) tentativo di "ancoraggio" della norma *de qua* alla materia (trasversale) della determinazione dei lep, sia rispetto all'impossibilità di "salvarla" attraverso il meccanismo della chiamata in sussidiarietà.

Il Giudice delle leggi innanzitutto esclude la possibilità di ricondurre la disposizione controversa alla materia di competenza esclusiva statale di cui all'art.117, 2°co., lett.m; in tal senso, si limita a chiarire che detta norma può essere invocata solo per prestazioni specifiche, concernenti diritti civili e sociali fondamentali, rispetto a cui può/deve essere uniformemente determinato dallo Stato il livello minimo, anche a scapito dell'autonomia regionale²⁹ e tale circostanza non può certo ravvisarsi nell'istituzione delle "zone a burocrazia zero" le quali, pur avendo l'indiscutibile pregio di introdurre forme di semplificazione amministrativa, non costituiscono certo un'ipotesi generalizzabile (sono infatti previste solo per il Meridione)³⁰.

Vero è però che su questo punto la stessa giurisprudenza costituzionale ha mutato orientamento, passando da una posizione di assoluta chiusura circa la possibilità di giustificare con la riconducibilità al secondo comma dell'art.117 l'esercizio del potere statale di correzione di ipotetiche "discipline sbilanciate" regionali (sentenza n.320/2004), dovendo la norma operare solo per la determinazione normativa di *standard* strutturali e qualitativi da garantire su tutto il territorio nazionale per diritti costituzionalmente garantiti, ad un atteggiamento di parziale "apertura", con cui ha invece ammesso l'invocazione più generale della predetta norma e cioè anche con riferimento all'esercizio di funzioni amministrative regionali, purchè a certe condizioni³¹, trattandosi non già di materia in senso stretto, bensì di "competenza" trasversale³².

Ciò chiarito, la Corte passa ad esaminare il "nocciolo duro" della questione: la possibile invocazione dello strumento "chiamata in sussidiarietà" e dunque le ragioni della sua inapplicabilità al caso sottoposto.

²⁸ L'Avvocatura generale dello Stato, che rappresenta e difende il Presidente del Consiglio, ha eccepito altresì la tardività del ricorso in quanto proposto contro disposizioni del decreto legge non modificate dalla legge di conversione, che tuttavia la Corte non condivide <<giacchè... la Regione che ritenga lese le proprie competenze da norme contenute in un decreto-legge può sollevare la relativa questione di legittimità costituzionale anche in relazione a questo atto>> (par.3 del *Considerato in diritto*). La difesa statale sostiene poi che la norma in questione rientri nell'ambito dei poteri statali di coordinamento della finanza pubblica, ma anche in questo caso il Giudice non condivide l'assunto.

²⁹ Cfr. par.5.2 del *Considerato in diritto*. Nello stesso senso, già le sentenze nn.285/2005, 383/2005, 76/2009, 387/2007, 8/2011.

³⁰ Cfr. par.5.2 del *Considerato in diritto*. Condivide *in toto* le argomentazioni della Corte nel senso della certa non riconducibilità del contenuto della norma censurata alla previsione dell'art.117, 2° comma, lett.m, S.PAJNO, *Le "zone a burocrazia zero" tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge e livelli essenziali delle prestazioni. Traendo spunto dalla sent.n.232 del 2011*, in www.federalismi.it, 30 novembre 2011, secondo il quale la <<istituzione delle "zone a burocrazia zero", per quanto possa ritenersi politicamente importante la semplificazione amministrativa, non pare, proprio essere volta al soddisfacimento di diritti fondamentali inestricabilmente connessi alla dignità della persona umana>> (25).

³¹ In questo senso, la sentenza n.10/2010, in cui si ammette che la competenza statale in materia di livelli essenziali delle prestazioni possa fondare anche la <<diretta erogazione di provvidenza>>, a condizione che : a) ciò sia reso necessario e imprescindibile da peculiari situazioni; b) l'intervento risulti necessario allo scopo di assicurare effettiva tutela a soggetti in stato di bisogno (cfr., par.6.3 del *Considerato in diritto*).

³² Condivide tale impostazione della Corte, A.D'ATENA, *Diritto regionale*, op.cit., 148. *Contra*, S.PAJNO, *Le "zone a burocrazia zero" tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge*, cit., 25ss.

Il Giudice delle leggi perviene alla declaratoria di illegittimità mediante un percorso argomentativo peculiare, in parte diverso persino da quello della Regione³³, ma soprattutto non in linea con le argomentazioni utilizzate in passato, posto che la ragione addotta non è quella canonica (mancanza dei presupposti per il meccanismo *de quo*), bensì una del tutto nuova: l'assenza di una specifica spiegazione (<<esplicitazione>>), nel dispositivo della norma impugnata, circa le ragioni che sorreggono (*rectius* sorreggerebbero) l'avocazione di funzioni a livello statale. In altre parole, la mancanza di una "motivazione" dell'atto normativo "incriminato".

Orbene, l'utilizzo di un simile argomento a fondamento della illegittimità della norma desta qualche perplessità, soprattutto per il modo in cui la Corte vi giunge. Questa infatti nelle proprie considerazioni "in diritto" chiarite, come sopra detto, le altre questioni, puntualizza che il punto da cui prendere le mosse per valutare la legittimità/illegittimità della norma, con riferimento alla possibilità per lo Stato di disciplinare procedure amministrative in ambiti di materie di competenza regionale concorrente e residuale, non è il secondo comma dell'art.118, la cui rigida equazione tra titolarità delle funzioni amministrative e titolarità delle funzioni legislative "paralizza" il sistema, bensì il primo comma del medesimo articolo, la cui previsione, per sua natura dinamica, è da tempo utilizzata dalla giurisprudenza costituzionale quale *ratio* del meccanismo di flessibilità dalla stessa elaborato ed in nome del quale è "legittimo" allocare in capo allo Stato funzioni amministrative, anche con riferimento a materie oggetto di competenza concorrente e residuale³⁴; quanto poi all'ammissibilità dell'avocazione di funzioni anche legislative, la Corte rammenta che la giustificazione è nel principio di legalità sostanziale, nonché in quelli di sussidiarietà, differenziazione e inadeguatezza, ineludibili cardini per l'allocazione delle funzioni amministrative.

A questo punto, il Giudice delle leggi, rinnovato il giudizio di validità circa lo strumento di flessibilità dalla medesima "creato" e ribaditane implicitamente l'utilità, passa a rammentare e specificare i presupposti indispensabili per invocarlo, condividendo, in questa parte, le osservazioni della Regione; in tal senso, precisa che la chiamata in sussidiarietà "opera" a condizione che sussistano: la necessità dell'esercizio unitario delle funzioni amministrative alla luce dei principi di proporzionalità e ragionevolezza; la verifica dell'inadeguatezza del livello territoriale inferiore (regionale) e la partecipazione dei livelli di governo coinvolti.

Ciò chiarito, la Corte muove verso la risoluzione della questione, ma non nel senso che ci si attenderebbe, bensì dichiarando, del tutto inopinatamente, che l'analisi della norma censurata, il cui campo di applicazione è generalizzato (sicché l'indefinita molteplicità delle materie dalla medesima coinvolte ben potrebbe riguardare procedure amministrative riconducibili nell'alveo delle materie di competenza regionale concorrente e residuale), <<conduce a ritenere fondati i dubbi di legittimità costituzionale, in ragione della assenza nel contesto dispositivo di una qualsiasi esplicitazione>>³⁵ dei tipici indispensabili requisiti di ammissibilità dell'istituto di natura pretoria³⁶.

³³ La ricorrente, infatti, muovendo dall'ottica di una rigida ripartizione delle competenze, si limita a contestare la legittimità della norma in parola assumendo che lo Stato può attrarre funzioni amministrative solo nelle materie di sua competenza esclusiva, sicché ci sarebbe violazione degli artt. 117, 3° e 4° comma e 118, 2° comma. Per un'eventuale chiamata in sussidiarietà, mancherebbe poi il necessario presupposto della valutazione di adeguatezza/inadeguatezza del livello territoriale inferiore.

³⁴ In questo passaggio la Corte critica le censure mosse dalla Regione in quanto basate <<sulla acritica e categorica affermazione ... della insuperabilità di tale rigida corrispondenza>> (cfr. par.5.4 del *Considerato in diritto*).

³⁵ La sottolineatura è di chi scrive.

³⁶ <<...sia dell'esigenza di assicurare l'esercizio unitario perseguito attraverso tali funzioni, sia della congruità, in termini di proporzionalità e ragionevolezza di detta avocazione ...sia della impossibilità che le funzioni ... possano essere adeguatamente svolte ai ...livelli inferiori>> par.5.5 del *Considerato in diritto* (parte finale). Fortemente critico circa la richiesta di una <<"esplicitazione" legislativa>>, S.PAJNO, *Le "zone a burocrazia zero" tra principio di sussidiarietà, motivazione della legge*, cit., spec. 7-11.

Insomma, la Corte cassa la norma censurata e quindi non ammette l'utilizzo dello strumento di flessibilità, non perché non ne siano ravvisabili gli estremi, bensì perché nella norma legislativa mancherebbe l'esplicitazione delle ragioni che consentirebbero di ricorrervi. Il (reale) motivo di inammissibilità dell'allocazione in sussidiarietà delle funzioni in questione starebbe dunque, non già nella (prevedibile) assenza dei requisiti pretoriamente individuati, bensì nella mancanza, in seno alla norma statale, della esplicita indicazione della loro sussistenza o, diversamente opinando, delle ragioni che giustificerebbero quell'avocazione. In definitiva, la Corte sembra dire che la legge la quale disponga una diversa allocazione delle funzioni, debba dare conto dell'opportunità/necessità di farlo.

Una simile conclusione sorprende per diverse ragioni: innanzitutto non può dirsi costituisca un "nuovo" argomento in tema di chiamata in sussidiarietà, ma piuttosto una opinabile ragione di incostituzionalità della norma che l'invoca; in secondo luogo, giunge del tutto inaspettata, non solo in generale, con riferimento all'ormai consolidato orientamento giurisprudenziale della Corte che sul punto sembrava compiuto (trattasi di una ragione del tutto "nuova" di inammissibilità della chiamata in sussidiarietà), quanto in particolare, rispetto alla stessa pronuncia che, prima chiarisce l'ambito di applicazione del meccanismo e poi non lo ammette per una ragione che ne prescinde e che non viene neanche esplicitata a sua volta; infine, tale motivazione reca anche un'intrinseca contraddizione, nella misura in cui pretende che una norma statale "codifichi" a priori la necessità dell'avocazione di funzioni al centro, quando poi il principio di sussidiarietà (che tale chiamata sottende) è per sua stessa natura variabile.

4. - *Che la Corte voglia andare "oltre"?*

Alla luce di tali ultime considerazioni, sorge spontaneo chiedersi se la Corte non si prefigga una finalità ulteriore: proporre e affrontare l'ancor più delicata problematica della motivazione degli atti normativi. Si ritiene cioè di poter ipotizzare che, traendo spunto dalla suesposta vicenda (e dunque a prescindere dall'istituto di flessibilità e dalla sua utilizzabilità) i giudici della Consulta provino a teorizzare l'ipotesi della sindacabilità di una norma per mancanza di motivazione. Ove così fosse, la sentenza "aprirebbe" scenari ulteriori, che non si esaurirebbero certo nella vicenda specifica, ma riguarderebbero un altro tema, altrettanto strategico e attuale. Del resto, nella specie, la non operatività della chiamata in sussidiarietà è imputata proprio a tale mancanza³⁷.

Ed allora, pur non essendo questa la sede per affrontare una sì complicata problematica, ma non potendosi prescindere, sia consentita qualche riflessione.

La necessaria premessa di qualsiasi considerazione sul punto è che nel nostro ordinamento non è previsto obbligo di motivazione per gli atti normativi, stante la tradizionale impostazione dell'attività legislativa (il Legislatore, organo pubblico legittimato dal corpo elettorale, deve rendere conto delle proprie scelte solo in sede politica e il processo legislativo, pubblico per definizione, è sempre soggetto al controllo dei cittadini), nonché in considerazione del ruolo storicamente assegnato alla legge (espressione della volontà generale³⁸, dotata dei caratteri della generalità e

³⁷ La Corte, infatti, non censura né l'inesistenza delle esigenze unitarie, né la non proporzionalità o irragionevolezza delle disposizioni, ma il fatto che i presupposti non siano "esplicitati". Pertanto, <<Il vizio rintracciato sembra individuabile come un difetto di motivazione>> della norma. Così M.MENGOZZI, *Chiamata in sussidiarietà ed "esplicitazione" dei relativi presupposti*, in www.consultaonline.it, 9.

³⁸ Tale peculiarità (espressione della volontà generale) sembrerebbe adesso essere venuta meno, essendo la legge <<... diventata principalmente il modo attraverso cui coordinare il maggior numero di interessi particolari...>>, così N.LUPO,

dell'astrattezza)³⁹. Nonostante ciò, la dottrina più recente si è spesso interrogata sulla questione⁴⁰, fino ad ipotizzare l'opportunità della motivazione degli atti normativi, ovvero la sua frequente rilevanza, quale "onere" per le Camere, nonché utile strumento di controllo dei pubblici poteri.

Da qui, il generale arricchimento del "corredo motivazionale" dei progetti di legge, sia in sede governativa che parlamentare, onde evidenziare le valutazioni compiute, per comprendere (tentare di) la ragione che sottende la norma⁴¹.

Un forte condizionamento in tal senso deriva certamente dal sistema adottato in Europa⁴² ove da sempre ogni atto deve essere ampiamente motivato; l'art.296 del Trattato di Lisbona (ex art.253 del Trattato Ce) impone infatti l'obbligo di motivazione per tutti gli atti comunitari, a prescindere dalla loro natura (normativi e non), sicchè i medesimi sono sempre preceduti da vari <<considerando>>, <<visto>> e preamboli, volti a fornire le opportune indicazioni che sono alla base dell'atto⁴³. Vero è però che nell'Unione europea l'obbligo di motivazione trova giustificazione in diverse caratteristiche proprie di quel sistema (assenza di una chiara distinzione tra atti normativi e amministrativi; carenza di pubblicità del processo decisionale; esigenza di fare esplicito riferimento alla base giuridica di ogni atto stanti le competenze enumerate), sicchè al sistema comunitario può imputarsi di aver influenzato il nostro, ma certamente non di averlo indotto a ritenere addirittura opportuna la motivazione degli atti normativi. In tal senso è invece molto più probabile che abbia "spinto" la riforma del titolo V, ove l'enumerazione delle competenze da un lato e la moltiplicazione dei livelli di produzione dall'altro ha determinato un radicale mutamento di prospettiva circa il contenuto della legge (non più atto libero nel fine)⁴⁴; a ciò deve poi aggiungersi la crescente affermazione del <<principio della responsabilità di tutti i soggetti pubblici (e quindi anche del legislatore)>>⁴⁵.

La "motivazione" delle leggi alla luce del nuovo titolo V Cost; Rapporto 2001 sullo stato della legislazione, Osservatorio della legislazione, Roma, Camera dei deputati, 2002, 1.

³⁹ Su questi temi, cfr. L.GIANNITI, *Motivazione* in M.AINIS, a cura di, *Dizionario costituzionale*, Roma-Bari, Laterza, 2000, 307ss.; P.GUIDELLI, *La motivazione della legge. Il caso della legge regionale Toscana 22 ottobre 2008, n.55*, in www.consiglio.regione.toscana.it, spec. 3ss.

⁴⁰ Il tema della motivazione della legge è da tempo oggetto di approfondimento da parte di autorevoli studiosi (cfr., per tutti, C.MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Cedam, 1952, L.PALADIN, *Osservazioni sulla discrezionalità e sull'eccesso di potere del legislatore ordinario*, in *Riv.trim.dir.pubbl.*, 1956, 1024ss. e A.MOSCARINI, *Ratio legis e valutazione di ragionevolezza della legge*, Giappichelli, 1996). La dottrina tradizionale ha a lungo ritenuto non sussistere il relativo obbligo, stante il ruolo di "Autorità suprema" del Legislatore, col tempo tuttavia l'impostazione è mutata inducendo a ravvisare proprio nella motivazione il mezzo ideale per controllare l'"Autorità" legislativa. Su questi temi, M.PICCHI, *Della motivazione delle leggi statali e regionali*, in *Osservatorio sulle fonti 2007*, Torino, Giappichelli 2008, 118ss.; S.BOCALATTE, *La motivazione della legge, profili teorici e giurisprudenziali*, Cedam, 2008.

⁴¹ Si pensi alle Relazioni illustrative che accompagnano i progetti legislativi di iniziativa governativa e/o parlamentare, che sono sempre più articolati e corredati di approfondimenti e precisazioni, ma si pensi anche alla necessità di un preambolo (esplicativo) di accompagnamento dei decreti legislativi e dei decreti legge, richiesto dagli artt.14 e 15 della legge n.400/1988.

⁴² Su questi temi, cfr. R. MASTROINANNI, *La procedura legislativa, il Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali: osservazioni critiche*, in www.astrid-online.it

⁴³ A valorizzare l'obbligo di motivazione già imposto dal Trattato, la giurisprudenza comunitaria; sia La Corte di Giustizia che il Tribunale di primo grado hanno infatti stabilito che <<tanto la congruità e la non contraddizione della motivazione, quanto la scelta della base giuridica, possono essere oggetto di sindacato giurisdizionale e condurre all'annullamento dell'atto>>. Così N.LUPO, *La "motivazione" delle leggi...*, cit., 3.

⁴⁴ Evidenzia quanto la riforma del titolo V abbia "spinto" nella direzione della motivazione delle leggi statali, quantomeno del loro corredo motivazionale, stanti le continue "invasioni di campo", N.LUPO, *La "motivazione" delle leggi*, cit., 12ss.

⁴⁵ Starebbe venendo meno anche il "mito" dell'irresponsabilità del Legislatore. In tal senso, espressamente, già R.BIFULCO, *La responsabilità dello Stato per atti legislativi*, Padova, Cedam, 1999, 11ss.

Ed allora, premesso che in passato la Corte, chiamata a pronunciarsi sulla questione della motivazione degli atti normativi, ha assunto una posizione contraria⁴⁶, ma che la giurisprudenza è per sua natura mutevole (stante il continuo variare delle circostanze e/o delle esigenze sostanziali)⁴⁷ e che una parte della dottrina è ormai da tempo orientata nel senso di rivedere sul piano istituzionale tale previsione, soprattutto con riferimento agli atti normativi del Governo (come nel caso di specie), onde potenziarne chiarezza e trasparenza, non si ritiene di poter escludere a priori la possibilità di un ripensamento del Giudice delle leggi e dunque ravvisare in questa pronuncia addirittura un "precedente" circa la possibilità di introdurre nel nostro ordinamento la "motivazione della legge" che, in casi come questo (per l'attrazione in sussidiarietà è essenziale indicare i presupposti), si rivelerebbe di indubbia utilità. Ove così fosse, ci troveremmo dinanzi ad un "nuovo" punto di partenza.

⁴⁶ Cfr., sentenze n.14/1964 (circa la non necessità di motivare gli atti legislativi) e, più di recente, n.171/2007, circa la non essenzialità e non vincolatività, ai fini delle considerazioni della stessa Corte, della "motivazione" (in quel caso tuttavia presente) relativa ai presupposti di necessità ed urgenza di un decreto legge.

⁴⁷ Altrove del resto la stessa Consulta ha dichiarato che nel nostro ordinamento la motivazione degli atti normativi non è certo prescritta, ma neanche vietata, cfr. sentenza n.379/2004, in *Giur.cost.*, 2004, 4161ss.