

ANTONIO MITROTTI
Assegnista di ricerca in Diritto Costituzionale presso l'Università degli Studi di Trieste
amitrotti@units.it

INTERESSE NAZIONALE ITALIANO ED EMERGENZA PANDEMICA: NIHIL SUB SOLE NOVUM

ITALIAN NATIONAL INTEREST AND PANDEMIC EMERGENCY: NIHIL SUB SOLE NOVUM

SINTESI

Pandemia ed interesse nazionale italiano costituirebbero per onestà intellettuale due argomenti astrattamente a sé: giacché singolarmente bisognevoli di un approfondimento *ad hoc*. Eppure lo studio di cosa sia attualmente l'interesse nazionale nella Repubblica italiana è venuto palesemente ad incrociarsi con i nodi della complessa gestione ordinamentale dell'emergenza epidemiologica da COVID-19: da qui le oggettive premesse d'indagine per offrire alcuni spunti argomentativi (strutturalmente suffragati da una recentissima decisione della giurisprudenza costituzionale) utili a mettere (debitamente) in luce (per il giurista) che quando si riflette sull'interesse nazionale italiano non c'è davvero "nulla di nuovo sotto il sole" repubblicano del pur revisionato Titolo V.

ABSTRACT

Pandemic and Italian national interest would constitute, for intellectual honesty, two subjects abstractly in their own right: because individually they need an *ad hoc* deepening. Yet the study of what is currently the national interest in the Italian Republic has clearly come to intersect with the nodes of the complex legal management of the epidemiological emergency by COVID-19: from here the objective premises of investigation to offer some argumentative cues (structurally supported by a very recent decision of the constitutional jurisprudence) useful to put (duly) in light (for the jurist) that when it is reflected on the Italian national interest there is really "nothing new under the sun" Republican although revised Title V.

PAROLE CHIAVE: interesse nazionale, unità repubblicana, leale collaborazione, pandemia, autonomia.
KEYWORDS: national interest, republican unity, loyal cooperation, pandemic, autonomy.

INDICE: - 1. Introduzione. - 2. Cenni su origini ed evoluzione dell'interesse nazionale italiano, dal '48 fino alle soglie della revisione del *Titolo V*. - 3. L'interesse nazionale dalla revisione del *Titolo V* fino al dilagare del COVID-19 in Italia. - 4. L'interesse nazionale italiano nella pandemia: osservazioni a partire dalla sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale. - 5. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione.

Sin dall'infanzia ci sono stati insegnati a scuola, come in famiglia, diversi metodi di esercizio della capacità di sintesi rispetto alla complessità della realtà che, da sempre, circonda l'uomo e da cui (apertamente) promana l'esigenza diretta ad "*intelligere*" le concrete soluzioni per vivere (se non, talvolta, per sopravvivere) nel laborioso percorso di crescita che ci è proprio: ne è un pragmatico esempio il tanto temuto esame di maturità, non a caso frapposto sulle soglie della maggiore età prevista all'articolo 2 del Codice Civile.

D'altra parte ogni forma di sapere, compresa la scienza giuridica, si tramanda alle generazioni future grazie a quanti - semplificando la complessità dei problemi esistenti - riescono con un encomiabile sforzo di sintesi a trasmettere, saggiamente, gli strumenti (ossia i ferri del mestiere, per intendersi) utili a permettere ai discendenti di orientarsi (con maturità) dinanzi ai diversi casi della materia affrontata, specialmente di fronte alle ipotesi più improbabili ed imprevedibili.

La pandemia da COVID-19 quale evento difficilmente prevedibile (se non nei più fantasiosi casi di scuola) ha rispolverato in quest'ottica nelle menti di tantissimi giuristi delle sensazioni, in qualche modo, 'assonanti' (*mutatis mutandis*) rispetto agli ostacoli vissuti, a suo tempo, con l'esame di maturità.

Dinanzi alle difficoltà di un fenomeno come il COVID-19, infatti, al giurista è stato spesso richiesto non solo una imprescindibile capacità di sintesi dei profili coinvolti dai numerosi problemi emersi ma addirittura lo sforzo di "*intelligere*" le soluzioni necessarie alla stessa sopravvivenza dell'ordinamento italiano, soprattutto mediante il ragionevole e meditato aggiornamento critico (e

maturato) delle tradizionali categorie dogmatiche (ossia degli strumenti del mestiere di cui si parlava) su cui, fin qui, si è sviluppato il diritto pubblico¹.

È così che - senza precedenti paragonabili - dalla pandemia il giurista ha 'dovuto' trarre spunto per mettere a nudo (in tutta la necessaria evidenza) mito e realtà, luci ed ombre, pregi e difetti interpretativi di importanti e numerosi istituti presenti da tempo nell'ordinamento della Repubblica italiana; eppure, venuti alla ribalta delle cronache di attualità politica e giudiziaria solo a fronte della stringente necessità di dover superare la (ardua) "prova di maturità" imposta dal *Virus*.

Il che si è verificato particolarmente in relazione alla sensibile disciplina costituzionale dei rapporti tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, laddove - per l'esattezza - proprio le convulse esigenze sottese alla gestione dell'emergenza epidemiologica hanno finito per mettere il dito nella piaga dell'interesse nazionale italiano².

Il tema dell'interesse nazionale (inteso quale multiforme ed imprescindibile valvola di chiusura nell'alveo un ordinamento statale a base decentrata³) strutturalmente costituisce nella storia della Repubblica italiana uno dei più noti e tormentati istituti a cavallo delle relazioni tra Stato, Regioni ed Autonomie locali nonché (per conseguenza) dei relativi riparti di competenza⁴.

¹ Né può in tal senso trascurarsi l'intima vocazione giuridica finora coltivata dalla Rivista Persona e Amministrazione. «Questa Rivista, fin dal suo nascere, si è proposta di studiare - con il metodo del rigoroso confronto di opinioni - il profondo mutamento delle categorie costitutive del diritto pubblico che il presente richiede, muovendosi nella prospettiva della Costituzione e, per conseguenza, della ricerca di soluzioni e percorsi che si fondino sulla dimensione normativa della persona rispetto al potere, anche attraverso il ripensamento di concetti fondamentali del nostro sapere disciplinare» L. R. PERFETTI, *Sullo Statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in questa Rivista, n. 2/2020, p. 52.

² Per uno studio generale sul tema dell'interesse nazionale sia consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020. Più di recente, per un'aggiornata lettura delle relazioni tra interesse nazionale e COVID-19, appare, altresì, significativo rimandare a L. GIURATO, *Le relazioni "pericolose" tra enti territoriali nella gestione dell'emergenza Covid-19: il principio di leale collaborazione come baluardo dell'interesse nazionale?*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2020, pp. 687-703; E. GUARNA ASSANTI, *Una Res smarrita e forse ritrovata: l'interesse nazionale*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2021, pp. 248-260; M. RUBECCHI, *Due "nuove" rondini ... fanno primavera? Considerazioni su recenti tendenze del regionalismo italiano*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, pp. 254-268; M. CARRER, *L'interesse nazionale, araba fenice dell'ordinamento costituzionale. Metafore e paralleli giuridici da una recente monografia*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 327-342.

³ *Ex plurimis* appare significativo rimandare, sul punto, a quanto diffusamente ricostruito in F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1986, pp. 631-641; U. ALLEGRETTI, *Autonomia regionale e unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 1/1995, pp. 9-26; A. CERRI, *Alla ricerca dei ragionevoli principi della riforma regionale*, in Aa. Vv., *Problemi del Federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 203-215; G. FALCON, *Il "big bang" del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1141-1152; L. A. MAZZAROLLI, *Spunti per una riconsiderazione del limite degli interessi nazionali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Diritto della Regione*, n. 5/2001, pp. 945-955.

⁴ In dottrina si confrontano, *ex multis*, A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomico. Federalismo e regionalismo*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 3 ss.; G. C. DE MARTIN, *Il federalismo proclamato ma non praticato*, in *www.astrid-online.it*; B. CARAVITA,

Ciò soprattutto perché l'intima natura sottesa all'interesse nazionale (con venature ambigualmente poste sul crinale tra diritto e politica, tra declinazioni di merito ed interpretazioni di legittimità, tra esigenze di unità e garanzia delle autonomie) ha fatto sì che l'istituto si prestasse, nel tempo, ad equivocate strumentalizzazioni - di fatto avvilenti la *ratio* ed il valore degli interessi nazionali (*ex parte principis*) come pure le ricollegabili ragioni di una sana e fisiologica tutela del pluralismo autonomista (*ex parte civis*) - fino al punto, addirittura, di pervenire, nel 2001, con la revisione costituzionale del *Titolo V* ad un'ambigua espunzione dal testo della Carta di qualsiasi riferimento all'interesse nazionale: nel (proclamato) nome di un'aspirazione repubblicana ad una maggiore, e concreta, garanzia degli spazi costituzionalmente attribuiti alle Regioni ed agli altri Enti autonomi territoriali.

Senonché non ci si può coprire gli occhi sulla circostanza che se già prima della pandemia l'espunzione dal testo della Carta repubblicana di ogni riferimento all'interesse nazionale ha manifestato segni di oggettiva cedevolezza - fino alla cruciale manifestazione di una materiale riemersione, se non resurrezione, della *ratio* dell'interesse nazionale *sub specie* di nuovi istituti enucleati dalla 'creativa' giurisprudenza costituzionale - oggi l'importante prova di maturità promanante dal COVID-19 richiede all'ordinamento delle serie, chiare ed efficaci soluzioni (a tutto tondo) per i concreti dilemmi di funzionamento e di coordinamento emersi nella, così detta, "Repubblica delle Autonomie"⁵.

L'esigenza di 'mature' soluzioni si rendono, infatti, mai come prima assolutamente necessarie: a partire dagli aspetti, più teorici, di pura ingegneria costituzionale fino, nondimeno, a pervenire al

Lineamenti di Diritto costituzionale federale e regionale, Torino, Giappichelli, 2009, p. 15 ss.; F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, pp. 57-99.

⁵ «Tutti sappiamo che anche la precedente disciplina costituzionale optava per un sistema istituzionale pluralistico: la novità, ora, è rappresentata dal fatto che tra le articolazioni di tale sistema non è più possibile individuare alcuna posizione di gerarchia, o comunque di preminenza. Il principio enunciato dal 1° comma del nuovo art. 117 Cost., l'equiparazione ontologica tra legge statale e legge regionale, con effetti profondi ancora da esplorare ma che comunque portano alla piena e reciproca parità, la dislocazione in termini di principio dell'amministrazione al livello comunale e locale, ne sono solo le più rilevanti (e non certo uniche) espressioni» M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1274-1275. Sempre sulla "Repubblica delle Autonomie" si vedano, *ex plurimis*, F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentramento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

più concreto piano della garanzia di un'effettiva tutela giurisdizionale per tutte le situazioni giuridiche soggettive tangibilmente incise dagli 'inediti' provvedimenti di gestione dell'emergenza in corso⁶ (si hanno qui in mente gli effetti collaterali dell'utilizzo del D.P.C.M. come, specifico, strumento di indirizzo e di coordinamento nazionale a base della gestione emergenziale da COVID-19).

Tornare a riflettere con attenzione sull'interesse nazionale italiano si impone oggi come una, assai stringente, necessità per la sicurezza e per la ragionevolezza delle basi del diritto pubblico (nel suo complesso), anche al fine peculiare di 'alleggerire' il peso oggettivamente caricato sulle spalle della Corte costituzionale dopo la testuale scomparsa della (elastica) 'clausola di supremazia' ad onta della, celeberrima, riforma del *Titolo V*: che, per vero, ha 'costretto' il Giudice delle Leggi ad una creatività interpretativa piuttosto pericolosa per la certezza del diritto nel nostro ordinamento, in quanto all'aleatorietà tipicamente riconducibile ad un giudizio casistico - strutturalmente scevro della preziosa possibilità di ricorso ad una espressa clausola *ad hoc* per la risoluzione di ogni 'conflitto' competenziale - la Corte, non di rado, ha affiancato delle (sensibili) 'sferzate' nell'elaborazione dei propri orientamenti sulle rilevanti fattispecie di interesse nazionale.

Ne è un tangibile esempio la recentissima sentenza del 12 marzo 2021, n. 37: una decisione in cui il Giudice delle Leggi si è trovato dinanzi ad una complicatissima operazione di sintesi (e di 'maturità', per l'appunto) tra le ragioni (non del tutto strettamente giuridiche⁷) di gestione

⁶ Nella copiosa letteratura scientifica maturata sul tema si confrontino, *ex plurimis*, G. VIRGA, *I conti che non tornano (a proposito dell'epidemia da coronavirus)*, in *LexItalia.it*, 14 marzo 2020; L. MAZZAROLLI, «Riserva di legge» e «principio di legalità» in tempo di emergenza nazionale. Di un parlamentarismo che non regge e cede il passo ad una sorta di presidenzialismo extra ordinem, con ovvio, conseguente strapotere delle pp. aa. La reiterata e prolungata violazione degli artt. 16, 70 ss., 77 Cost. per tecer d'altri, in *Federalismi.it*, Osservatorio Emergenza Covid-19, 23 marzo 2020; A. BARONE, *Emergenza pandemica, precauzione e sussidiarietà orizzontale*, in questa *Rivista*, n. 1/2020, pp. 185-196; S. GARDINI, *Note sui poteri amministrativi straordinari*, in *Il diritto dell'economia*, n. 2/2020, pp. 147-199; A. MITROTTI, *Salus Rei Publicae e legalità alla prova dell'emergenza da Covid-19. Inediti strumenti di gestione dei D.P.C.M.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020; G. CORSO, *Emergenza e Organizzazione*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 13-17; A. SCHIAVELLO, *Il costituzionalismo contemporaneo ai tempi del Covid-19*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 19-37; G. TROPEA, *Emergenza, Pandemia, Sovranità popolare e Diritti della Persona. Qualche dubbio sulla lettura biopolitica*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 39-49; L. R. PERFETTI, *Sullo Statuto costituzionale dell'emergenza. Ancora sul diritto pubblico come violenza o come funzione dei diritti della persona*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 51-79; F. FOLLIERI, *Precauzione, prevenzione e legalità nell'emergenza da Covid-19*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 81-89; M. TRIMARCHI, *Dall'emergenza epidemiologica due indicazioni per la riforma dell'autonomia comunale*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 91-97; M. C. CAVALLARO, *La decisione politica nel tempo dell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 107-122.

⁷ La gestione dell'emergenza epidemiologica ha oggettivamente sotteso un intricato intreccio di competenze, da cui è subito apparso difficilissimo scindere gli aspetti di politica del superamento emergenziale: una commistione resa di fatto possibile dalle oggettive lacune proprie del principio di leale collaborazione che, per la strutturale carenza

dell'emergenza nel policentrico ordinamento repubblicano (come risultante dalla revisione costituzionale del 2001), da un lato, e, dall'altro, la *ratio* dei persistenti meccanismi unitari dell'intramontabile interesse nazionale italiano⁸.

2. Cenni su origini ed evoluzione dell'interesse nazionale italiano, dal '48 fino alle soglie della revisione del *Titolo V*.

Che cos'è l'interesse nazionale? L'interrogativo è d'obbligo, oltre che - logicamente - preliminare rispetto a qualsiasi altro discorso in tema di relazioni competenziali tra Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Eppure una risposta secca, pertinente ed esaustiva potrebbe rivelarsi un compito assai ingrato: complicato, se non estremamente scivoloso. Sul punto la cosa più sicura è, senz'altro, affrontare le problematiche questioni definitorie sottese all'interesse nazionale partendo da ciò che è concretamente emerso, a suo tempo, in seno ai lavori preparatori maturati nell'Assemblea Costituente⁹, che - in origine - introdusse l'esplicito riferimento all'interesse nazionale nel testo della Carta repubblicana del '48.

D'altronde è ponendosi in questa puntuale prospettiva che si può scientificamente arrivare a definire che cosa fosse e che cos'è l'interesse nazionale: senza timori di smentite.

di una formale sede *ad hoc* costituzionalmente disciplinata per la procedimentalizzazione di provvedimenti concertati tra i diversi livelli di governo, finisce, di fatto, per funzionare nell'ordinamento su di un piano (assai vischioso) prettamente politico. Tutto ciò senza, per altro, trascurare le forti pressioni economiche e sociali che la gestione giuridica dell'emergenza ha quotidianamente sotteso.

⁸ D'altra parte, non può dirsi una pura casualità che - di fatto - il redattore della richiamata sentenza della Corte costituzionale sia proprio il Prof. Augusto Barbera, autore di un celeberrimo studio monografico sul tema dell'interesse nazionale, per cui si rimanda, per l'appunto, più diffusamente ad A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973. In più giova altresì rinviare a quanto successivamente ricostruito in A. BARBERA, *Scompare l'interesse nazionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 9 aprile 2001; A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, pp. 345-346; A. BARBERA, *La polverizzazione delle materie regionali e la (oramai necessaria) clausola di supremazia*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 557-564.

⁹ Si confronti quanto diffusamente ricostruito in S. M. CICONETTI - M. CORTESE - G. TORCOLINI - S. TRAVERSA (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Roma, volume III, 1970-1971, p. 2598 ss.

Senonché se ci collocassimo prudentemente sotto il medesimo angolo visuale del legislatore Costituente ci accorgeremmo con una certa facilità che (sotto la lente di una, lungimirante, chiave di lettura teleologica) i Padri Costituenti intesero disciplinare ('cristallizzandolo' tra le pieghe dei principi irrevisionabili della Carta) un essenziale obiettivo, di carattere politico-costituzionale, intrinsecamente inscindibile rispetto all'esercizio della sovranità popolare nell'alveo della 'forma' (unitaria ed indivisibile) della Repubblica italiana.

Dalla lettura dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente può infatti desumersi che l'interesse nazionale fosse concepibile come un (aggregante) obiettivo repubblicano, teleologicamente proteso nel voler assicurare «*l'interesse della Nazione e la solidarietà fra tutte le Regioni*»¹⁰», specialmente nella sensibile opera del più equilibrato bilanciamento 'possibile' tra le basilari ragioni dell'unità (e di indivisibilità) della Repubblica (da una parte) e (dall'altra) le fondamentali istanze di riconoscimento ed effettiva promozione delle Autonomie (così come espressamente contemplato dall'art. 5 della Costituzione).

Del resto, come autorevolmente osservato in dottrina, è difficile contestare che «[...] *in tutti gli ordinamenti [...] nei quali in contrapposizione al potere centrale sussistono approfondite autonomie territoriali, dagli Stati federali agli Stati regionali sul tipo di quello italiano, si è sempre sentito il bisogno di introdurre nel riparto delle competenze fra lo Stato e le Regioni (al di là della rigida normativa costituzionale) meccanismi di compensazione, valvole di sicurezza, adeguamenti continui*»¹¹.

In altri termini, l'interesse nazionale è venuto in luce tra le pieghe dispositive della Carta costituzionale come un pregnante meccanismo posto «*in nome dell'unità politica e per evitare conflitti tra Stato e Regioni*»¹²: poiché tanto "l'opportunità politica" quanto la "legittimità costituzionale" rappresentarono - geneticamente - due diverse facce della medesima medaglia appuntata sugli interessi nazionali, premianti l'essenziale rispetto degli interessi unitari ed infrazionabili nei

¹⁰ E. MORELLI, in S. M. CICONETTI - M. CORTESE - G. TORCOLINI - S. TRAVERSA (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati - Segretariato Generale, Roma, volume III, 1970-1971, pp. 2598-2599.

¹¹ L. PALADIN, *Relazione*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività*, Bologna, il Mulino, 1978, p. 265.

¹² A. RUGGERI, *L'"interesse di altre Regioni" come limite di merito alla potestà legislativa regionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 2-3/1972, p. 392; in questo senso si veda anche A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 82 ss.

confronti di ogni potenziale ‘conflitto’ con l’autonomia legislativa ed amministrativa costituzionalmente riconosciuta alle Regioni.

Se infatti rileggesimo l’originaria formulazione dell’articolo 127 della Carta repubblicana ci si ricorderebbe senz’altro della duplice declinabilità sostanziale sottesa al limite dell’interesse nazionale rispetto all’esercizio dell’autonomia legislativa regionale: giacché l’originario articolo 127 contemplava una clausola *ad hoc* che il Governo statale avrebbe, sempre, potuto alternativamente far prevalere o dinanzi alle Camere del Parlamento come censura di puro merito politico delle leggi regionali contestate oppure dinanzi alla Corte costituzionale per motivi di legittimità - dal ‘combinato disposto’ tra le originarie prescrizioni di cui agli articoli 117 e 127 Cost. - degli impugnati atti legislativi regionali.

Per altro, la duplice declinabilità (di merito politico e di legittimità costituzionale) dell’interesse nazionale manifestava tangibili effetti non soltanto sul piano dell’autonomia legislativa regionale ma pure sotto i profili della discendente autonomia amministrativa: se si pensa, cioè, alla portata del previgente “parallelismo” delle funzioni legislative ed amministrative.

Anche perché fu chiaro sin da subito che gli interessi nazionali non si limitassero, unicamente, al piano della potestà legislativa ma finivano, pure, per connotare le basilari finalità di esercizio dei poteri amministrativi: il che sia, per l’appunto, in base al previgente “parallelismo” delle funzioni legislative ed amministrative¹³ che, nondimeno, nell’ottica dell’includibile portata del principio di legalità dell’azione amministrativa, di per sé storicamente rafforzato, oltretutto, dall’introduzione (con la celeberrima Legge del 16 maggio 1970, n. 281) delle (pervasive) funzioni statali di indirizzo e coordinamento¹⁴, che segnarono un (ulteriore) ruolo unificante dell’interesse nazionale nell’alveo delle attività amministrative trasferite dallo Stato alle (esordienti) Regioni.

¹³ Per un quadro generale della previgente impostazione costituzionale si rimanda, *ex multis*, sul punto a F. BASSANINI, *Riflessioni sull’applicazione del principio del parallelismo delle funzioni e sulle competenze regionali in materia ospedaliera*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 6/1971, pp. 2149-2174; A. D’ATENA, *Funzione, III) Funzioni amministrative delle Regioni*, in *Enciclopedia giuridica Treccani, XIV*, Roma, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1989.

¹⁴ Nello specifico, preme qui puntualizzare come la funzione di indirizzo e di coordinamento riservata al legislatore statale sia stata sostanzialmente “inventata” (l’espressione, si badi, è coniata da R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, volume IX, Torino, UTET, 1994, p. 190) con l’introduzione della Legge del 16 maggio 1970, n. 281 (rubricata “*Provvedimenti finanziari per l’attuazione delle Regioni a statuto ordinario*”) al fine di indirizzare, appunto, nonché coordinare legislativamente l’esercizio delle funzioni amministrative trasferite dallo Stato alle Regioni, secondo il rispetto delle peculiari esigenze di unitarietà e di uniformità amministrativa.

La maggioritaria dottrina ha, tuttavia, prevalentemente criticato e guardato con enorme sospetto la funzione di

Una simile impostazione dell'interesse nazionale potrebbe apparire oggi - di primo acchito - come oltremodo sbilanciata verso le ragioni unitarie e centripete del tipo di Stato solennemente consacrato con la Costituzione del '48: eppure non dovremmo - mai - trascurare che ogni nostra 'attuale' valutazione andrebbe, pur sempre, contestualizzata al periodo dell'immediato secondo dopo Guerra, in cui molti dei Costituenti ebbero in verità non poche difficoltà a svincolarsi dagli schemi politici e giuridici dell'assai risalente retaggio storico italiano, che, sin dall'unità d'Italia, manifestò fortissime 'resistenze' al riconoscimento delle 'ragioni' autonomistiche.

Tant'è che il dibattito intorno all'effettivo ruolo che le Regioni avrebbero dovuto rivestire in Costituzione non fu affatto privo di vivaci visioni dinamicamente contrastanti: che ben si dispiegarono tra chi per un verso concepiva la Regione come un mero strumento di decentramento amministrativo (o al più come una forma di autogoverno della comunità locale) e chi, piuttosto, immaginava la Regione come una, fondamentale, 'leva' istituzionale per la democrazia partecipativa

indirizzo e coordinamento, considerata, in pratica, come una sorta di ulteriore limitazione nei confronti del legislatore regionale, "costituzionalizzata" anche per il tramite del prezioso avallo della stessa Corte costituzionale che, particolarmente, con l'emblematica sentenza del 4 marzo 1971, n. 39, rigettò via ogni questione di legittimità inerente all'art. 17, lett. a) della Legge 16 maggio 1970, n. 281, per quanto, ad onore del vero, i Giudici di Palazzo della Consulta tennero a puntualizzare che la funzione di indirizzo riservata allo Stato costituisce, più esattamente: «[...] il risvolto positivo di quel limite generale del rispetto dell' "interesse nazionale e di quello di altre Regioni", che l'art. 117 espressamente prescrive alla legislazione regionale e cui è preordinato il controllo successivo detto comunemente "di merito", spettante al Parlamento dietro ricorso dello Stato (art. 127 Costituzione)» C. cost., sent. 4 marzo 1971, n. 39, par. 5 del Considerato in diritto. La letteratura sviluppata in dottrina sulla funzione di indirizzo e coordinamento è davvero ampia, si vedano soltanto, e senza pretesa di esaustività, G. AMATO - S. BARTOLE - F. BASSANINI - S. CASSESE - L. ELIA, *Dibattito sul trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni di diritto comune*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1971, pp. 456-498; A. D'ATENA, *Osservazioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni: e sul collaudo dell'autonomia ordinaria*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 3-4/1972, pp. 2011-2030; E. CASETTA, *Le Regioni alla soglia degli anni '80*, in *Le Regioni*, n. 3-4/1981, pp. 569-580; M. PEDETTA, *Sul rapporto tra interesse nazionale e potestà legislativa delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2/1982, pp. 78-99; M. PEDETTA, *Funzione di indirizzo e coordinamento esercitata in via amministrativa e sistema delle fonti*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2-4/1983, pp. 672-683; A. COSTANZO, *In tema di indirizzo e coordinamento delle attività regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2-4/1983, pp. 666-671; L. CARLASSARE, *I problemi dell'indirizzo e coordinamento: le soluzioni giurisprudenziali*, in *Le Regioni*, n. 1/1985, pp. 29-40; S. BARTOLE - C. BOTTARI - M. CARLI - G. FALCON - M. MARPILLERO - D. SORACE - L. VANDELLI, *Spunti per una ricerca sull'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1/1985, pp. 57-93; R. PROSPERI, *Interesse nazionale e funzione di indirizzo e coordinamento*, in *Il Foro Amministrativo*, n. 4/1985, pp. 4-7; F. TRIMARCHI BANFI, *Identità e variabilità dell'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 3/1986, pp. 631-641; E. GIZZI - A. ORSI BATTAGLINI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 1988; V. ANGIOLINI, *Sulla poca coordinazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 4/1991, pp. 1265-1275; R. BIN, *L'atto di indirizzo e coordinamento può trovare nella giurisprudenza costituzionale il fondamento della sua legalità?*, in *Le Regioni*, n. 2/1996, pp. 315-322; S. MANGIAMELLI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1997, pp. 1131-1139; L. CALIFANO, *L'irriducibile ascesa dell'indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1/1999, pp. 49-66. Sul rapporto tra la funzione d'indirizzo e coordinamento ed i poteri sostitutivi dello Stato si veda, più diffusamente, (*ex multis*) P. CARETTI, *Rapporti fra Stato e Regioni: funzione di indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo*, in *Le Regioni*, n. 6/2002, pp. 1325-1336.

(nella prospettiva, per intendersi, di una divisione 'verticale' del popolare potere sovrano, nell'alveo degli enti territoriali costituenti la Repubblica italiana).

Calandosi in quest'ottica storica la definitiva consacrazione costituzionale delle Regioni come enti territoriali dotati di una piena autonomia politica¹⁵ traente il proprio baluardo costituzionale nella titolarità dell'esercizio di una potestà legislativa (ancorché per le Regioni a Statuto ordinario si trattasse di una competenza di natura concorrente con lo Stato) costituì, per l'epoca, il miglior collocamento possibile che l'ente regionale potesse aspirare ad avere: quale - per l'appunto - «ente dotato di autonomia politica pur nell'unità dello Stato»¹⁶ e, per l'esattezza, nel rispetto del limite dell'interesse nazionale.

In realtà la sistemazione delle ripartizioni competenziali teoricamente disegnate dai nostri Padri Costituenti - che pensarono al più equilibrato bilanciamento 'possibile' nei rapporti tra unità ed esigenze autonomistiche - venne ben presto a subire più di qualche distorsione pratica: con torsioni innaturali protese a comprimere, se non a neutralizzare, la *ratio* dell'originario impianto dei rapporti tra Stato e Regioni.

Il che si è concretamente verificato a partire da un nodale punto di ingegneria costituzionale contemplato, nel previgente *Titolo V* della *Parte II* dalla Carta repubblicana, all'articolo 127.

Laddove, segnatamente, il potere attribuito al Governo statale dal previgente articolo 127 della Costituzione (costituendo l'intima espressione di un vero e proprio atto politico connotato¹⁷

¹⁵ Si confrontino le ricostruzioni in A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 48 ss.; V. FALZONE - F. PALERMO - F. COSENTINO (a cura di), *La Costituzione della Repubblica italiana. Illustrata con i lavori preparatori e corredata da note e riferimenti*, Milano, Mondadori, 1976, pp. 11-22 e pp. 368-377. Più di recente si legga F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 46 ss.

¹⁶ C. cost., sent. 30 dicembre 1968, n. 143, par. 3 del Considerato in Diritto.

¹⁷ Per preziose riflessioni sull'atto politico appare significativo rimandare *ex multis* a quanto approfondito in E. SICA, *Del potere e degli atti politici*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1948, pp. 455-471; E. CHELI, *Atto politico e funzione d'indirizzo politico*, Milano, Giuffrè, 1961, specialmente p. 187 ss.; M. TANFERNA, *Atti amministrativi, atti politici e atti sostanzialmente presidenziali: problemi di tutela giurisdizionale*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica italiana*, n. 2-3/1994, pp. 258-261; V. FANTI, *L'atto politico nel governo degli enti locali*, in *Diritto e Processo Amministrativo*, n. 2/2008, pp. 433-520; V. CERULLI IRELLI, *Politica e amministrazione tra atti 'politici' e atti di 'alta amministrazione'*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2009, pp. 101-134; G. TROPEA, *Genealogia, comparazione e decostruzione di un problema ancora aperto: l'atto politico*, in *Diritto Amministrativo*, n. 3/2012, pp. 329-414; L. BUSCEMA, *Atti politici e principio di giustiziabilità dei diritti e degli interessi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; G. PEPE, *Il principio di effettività della tutela giurisdizionale tra atti politici, atti di alta amministrazione e leggi-provvedimento*, in *Federalismi.it*, n. 22/2017; G. DE GIORGI CEZZI, *Aboliamo l'art. 7 comma 1 del Codice del processo amministrativo? Limiti e autolimiti del giudice amministrativo e sostenibilità dei procedimenti di generazione delle conoscenze in ordine ai fatti. I casi dell'eccesso di potere, dell'atto politico e dei poteri ancora non esercitati*, in *Federalismi.it*, n. 11/2018. Più di recente sia

di un'ampia discrezionalità¹⁸) rese pressoché inevitabile che il peso degli indirizzi politici emergenti nelle (piuttosto instabili) maggioranze di Governo venisse, di fatto, ad assumere un significativo ruolo in relazione alle contingibili scelte (politiche) se rinviare un testo di legge regionale (a seconda, per esempio, che si trattasse o meno di una Regione in quel momento politicamente consonante) o se decidere di impugnarlo dopo la sua riapprovazione conseguente al 'rinvio' del Commissario di Governo oppure, ancora, se 'limitarsi' a sollevare dei profili di pura legittimità costituzionale anziché eccepire delle (maggiormente penetranti) censure di merito (politicamente scomode) dell'interesse nazionale dinanzi alle Camere.

Si trattava - come è intuibile - di un punto davvero cruciale per la vita istituzionale degli interessi nazionali, il cui meccanismo costituzionale in tanto avrebbe funzionato, in relazione al dinamico rapporto dialettico con l'esercizio dell'autonomia che si riconosceva alle Regioni, in quanto fosse stato ragionevolmente esercitato - a monte - il potere governativo di cui al previgente art. 127 Cost.: concepito in origine dai Padri Costituenti come un potere finalizzato al perseguimento dell'obiettivo (politico-costituzionale) dell'unità repubblicana, per «*l'interesse della Nazione e la solidarietà fra tutte le Regioni*»¹⁹).

Eppure, è assolutamente innegabile (con il senno di poi) che il peso dell'indirizzo politico statale abbia finito con l'esercitare un'impropria 'influenza' sulla concreta esplicazione (effettiva) sottesa al meccanismo di cui al previgente art. 127 Cost.: a detrimento sia dell'interesse nazionale che d'altra parte della stessa autonomia regionale, posta in antitetica relazione dialettica con la cura degli interessi nazionali.

Il che si è materialmente verificato sotto entrambe le declinazioni dell'interesse nazionale italiano: tanto cioè per i profili di merito, quanto per le censure di legittimità costituzionale.

consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *L'atto politico: riflessioni intorno ad un istituto in perenne tensione tra scienza costituzionale ed amministrativa*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 1/2020.

¹⁸ Per una più articolata ricostruzione sul punto, F. MANGANIELLO, *L'interesse nazionale scompare nel testo ... ma resta nel contesto. Una rassegna dei problemi*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, p. 58 ss.; ancora più di recente, F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017, p. 50 ss.

¹⁹ E. MORELLI, in S. M. CICCONE - M. CORTESE - G. TORCOLINI - S. TRAVERSA (a cura di), *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, Camera dei Deputati - Segretariato Generale*, Roma, volume III, 1970-1971, pp. 2598-2599.

Da un lato - infatti - la decisione politica “sul merito” dell’interesse nazionale anziché essere, debitamente, esercitata dinanzi alle Camere (in senso positivo) è stata strumentalizzata alla stregua di un improprio mezzo politico di contrattazione contenutistica con i legislatori regionali.

Tant’è vero che il riferimento alla clausola degli interessi nazionali ha frequentemente finito per essere legato alle (alquanto opache) logiche di *political bargaining* della prima Repubblica²⁰, con il surrettizio effetto di una trasformazione del ricorso all’interesse nazionale nella tortuosa forma di un suo esercizio ‘in negativo’: ben lontano - cioè - dal vero interesse nazionale, originariamente concepito come uno strumento di verifica positiva rispetto agli atti deliberativi regionali (con un controllo, per intendersi, esercitato sul merito politico-costituzionale delle ragioni, infrazionabili, dell’unitarietà repubblicana potenzialmente minate dall’esercizio della potestà legislativa regionale).

Non è una banale casualità, pertanto, che nella concreta esperienza anteriore alla revisione del *Titolo V*, del 2001, si sia registrata una progressiva trasposizione del limite di merito dell’interesse nazionale sotto l’alveo di funzionalità del limite di legittimità²¹.

Dall’altro lato, però, la (impietosa) trasposizione, progressiva, del merito (politico) dell’interesse nazionale sotto il, senz’altro differente, parametro di legittimità costituzionale rappresentato dal combinato disposto tra i previgenti articoli 117 e 127 ebbe l’effetto di scaricare tutto il peso delle valutazioni di interesse nazionale presso il Palazzo della Consulta, in cui la Corte costituzionale è competente a deliberare le proprie decisioni: né si può - d’altra parte - nascondere

²⁰ Sul punto si confronti, *ex multis*, P. SCOPPOLA, *La Repubblica dei partiti: evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, il Mulino, 1997.

²¹ Davvero utile appare il riferimento a quanto puntualizzato da R. TOSI, *Distinzioni e interferenze tra censure di legittimità e censure di merito*, in *Le Regioni*, n. 6/1989, pp. 1907-1922; in cui l’Autrice evidenzia, appunto, le interferenze maturate nella prassi tra le censure di merito e quelle di legittimità; secondo una ricostruzione posta a commento, per il vero, di una delicata decisione della Consulta: C. cost., sent. 27 ottobre 1988, n. 991. Il Collegio della Consulta, proprio in questa decisione (al par. 1.1 del Considerato in diritto), tenne a precisare esplicitamente che: «[...] *Le censure di merito, infatti, non si distinguono da quelle di legittimità per la natura sostanziale delle valutazioni da operare, ma se ne differenziano soltanto per il dato formale che le regole o gli interessi assunti come parametro del giudizio non sono sanciti in alcuna norma della Costituzione o anche di legge. Ed invero, quando una censura viene validamente prospettata in relazione a una pretesa violazione di una norma o di un principio riconducibile a un giudizio di valore contenuto in una disposizione di legge [...] si deve comunque escludere che la relativa questione possa essere annoverata fra quelle di merito, cioè tra questioni per la cui risoluzione è invocato un parametro non codificato in una disposizione di legge o della Costituzione*». Pertanto, la questione di merito sollevabile presupponeva non contestata la validità e la legittimità delle leggi regionali impugnate: in tal senso il limite di merito sarebbe stato invero diretto a contestare tutto quanto fosse unicamente suscettibile di compromettere interessi politici (e non giuridici) sottesi alla (alquanto elastica) formula dell’interesse nazionale, in questo senso, più diffusamente, A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 27 ss.

come un mistero repubblicano che, di fatto, il sindacato di legittimità attivabile dinanzi al Giudice delle leggi finì con l'assorbire, sostanzialmente, tutte le possibili e prospettabili ragioni inerenti al controllo di merito (politico) dell'interesse nazionale potenzialmente denunciabile dinanzi alle Camere.

Può essere una, incontrovertibile, prova il fatto che in tanti anni di storia repubblicana le censure di merito dell'interesse nazionale non siano mai state sollevate davanti alle Camere del Parlamento.

Ciò contribuì tuttavia ad alimentare le confusioni tra profili di merito e di legittimità dell'interesse nazionale: per quanto si trattasse in teoria di aspetti, formalmente, differenti.

In estrema sintesi «*l'interesse nazionale inteso come presupposto di legittimità [avrebbe dovuto] opera[re] quale limite della 'competenza' [costituzionalmente propria] del legislatore regionale [...]; [mentre] l'interesse nazionale inteso come limite di merito, invece, [sarebbe dovuto] attendere alla verifica inerente] al 'contenuto' della funzione legislativa regionale, vincolandola nei singoli atti di esercizio*»²².

Tuttavia al netto di un quadro teorico, sufficientemente, chiaro vennero ad annidarsi non soltanto le palpabili difficoltà delle maggioranze di Governo (condizionate da endemiche divisioni, legate alle logiche di partito) incapaci di far valere - ossia 'prevalere' - le esigenze politiche sottostanti alle censure di merito dell'interesse nazionale ma (tanto più) si aggiunsero pure le (non trascurabili) tendenze della giurisprudenza costituzionale di andare a 'sovrapporre' al parametro di legittimità degli interessi nazionali profili tra di loro, sensibilmente, diversi.

In non pochi casi, per esempio, il limite di legittimità dell'interesse nazionale venne sovrapposto al differente piano dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi statali nell'ambito delle materie di competenza legislativa concorrente, senza trascurare per altro le ipotesi in cui gli interessi nazionali sono andati confondendosi con i principi sottesi alle norme fondamentali in tema di riforme economico-sociali²³ per le materie di competenza piena delle Regioni a Statuto speciale²⁴.

²² A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, Giuffrè, 1973, p. 323. Il contenuto delle parentesi quadre è il nostro.

²³ Per un minuzioso quanto brillante approfondimento sul tema delle relazioni intercorrenti tra norme fondamentali di riforma economico-sociale ed interesse nazionale si rinvia, *ex multis*, a G. A. FERRO, *Le norme fondamentali di riforma economico sociale ed il nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Nuove Autonomie*, n. 4-5/2005, pp. 633-685; in particolare si legga p. 639 ss.

²⁴ Si vedano, *ex multis*, C. cost., sentt. 30 dicembre 1958, n. 76, par. 1 del Considerato in diritto; 10 febbraio

Il che, ovviamente, non ha fatto altro che contribuire ad alimentare le (confuse) sovrapposizioni tra merito e legittimità: tanto più alla luce della tendenziale dilatazione giurisprudenziale dei margini inerenti al limite di legittimità dell'interesse nazionale, che ha inevitabilmente prodotto l'effetto di andare ad erodere (sempre di più) i residuali spazi di operatività del limite di merito della clausola contemplata dal previgente articolo 127 Cost.

È così che in un debole contesto politico, come era quello della così detta “prima Repubblica”, il peso di un importantissimo meccanismo costituzionale quale, appunto, il limite dell'interesse nazionale è finito nei fatti per riversarsi, unicamente, sulla ‘responsabilità’ (di certo non politica) delle singole decisioni - di legittimità - adottate, di volta in volta, dalla Corte costituzionale.

Tutto ciò si è realizzato almeno fin tanto che il Giudice delle leggi non iniziasse ad avvertire l'insostenibile elasticità del (pur fondamentale) parametro di legittimità dell'interesse nazionale²⁵: oggettivamente ‘distorto’ (rispetto alle originarie intenzioni e, soprattutto, alle disposizioni deliberate dai Padri Costituenti) per mezzo del combinato effetto deformante tra l'opera di trasposizione del limite di merito in parametro di legittimità e la parallela dilatazione giurisprudenziale dei ‘confini’ costituzionali degli interessi nazionali; un'estensione, quest'ultima, resa materialmente possibile proprio dalla «*intrinseca malleabilità di alcuni limiti di legittimità [riconducibili alla clausola di supremazia], attingendo [ogni volta] all'ampio ventaglio di interpretazioni astrattamente prospettabili in relazione al loro ambito di operatività*»²⁶.

Anche per questo, dopo numerosissime pronunce in materia, la Corte costituzionale (ravvisando le difficoltà derivanti da un'intollerabile incertezza insita nell'estensione dei confini

1964, n. 4, par. 1 del Considerato in diritto; 7 marzo 1964, n. 13, par. 4 del Considerato in diritto; 14 maggio 1966, n. 37, par. 1 e 2 del Considerato in diritto; 23 novembre 1967, n. 116, par. 3 del Considerato in diritto. Per una ‘pungente’ critica delle argomentazioni sottese alle decisioni della richiamata giurisprudenza costituzionale si legga L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43.

²⁵ Per una più approfondita disamina, si leggano, *ex multis*, A. ORSI BATTAGLINI, *La Corte costituzionale di fronte allo scontro politico sulle Regioni e la riforma dello Stato*, in *Quale giustizia*, n. 8/1971, pp. 243-250; G. GUARINO, *La giurisprudenza della Corte costituzionale in materia regionale*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, n. 3/1964, pp. 599-641; D. NOCILLA, *Ipotesi ricostruttive in tema di procedimento per la soluzione delle questioni di merito concernenti le leggi regionali*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2-4/1979, pp. 73-109; nonché, specialmente, G. AMATO, *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e della Regione*, Milano, Giuffrè, 1964.

²⁶ Q. CAMERLENGO, *L'ineluttabile destino di un concetto evanescente: l'interesse nazionale e la riforma costituzionale*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 329. Il contenuto delle parentesi quadre è il nostro.

dell'interesse nazionale) pervenne in maniera esplicita a fissare - per la prima volta - con la sentenza n. 177 del 18 febbraio 1988²⁷ lo "statuto di costituzionalità del limite di legittimità dell'interesse nazionale"²⁸. Nell'ottica di prevenire 'illegittime' forme di compressione per l'autonomia legislativa costituzionalmente garantita per le Regioni, quanto, d'altra parte, con la sottaciuta volontà del Giudice delle leggi di indirizzare nella maniera più chiara possibile l'attività del legislatore statale: che, per il vero, si era dimostrato del tutto incapace di gestire ed attivare il limite di merito (politico) dell'interesse nazionale.

Ciò nonostante nell'ontologica tensione, endemica, tra merito e legittimità, tra censure politiche e sindacato di costituzionalità, una cosa appariva, in sé, chiara nonché pressoché consolidata nell'ordinamento ossia che l'interesse nazionale fosse giunto ad un punto 'irreversibile' di una vera e propria «"giurisdizionalizzazione" di un limite in sé "politico" [...] per un verso espressiva del primato del diritto costituzionale sulla politica, attraverso la sostituzione del controllo della Corte a quello parlamentare; un primato, tuttavia, pagato col costo, sicuramente non da poco, di far innalzare il tasso naturale di "politicità" pure ordinariamente insito nei giudizi di costituzionalità, che, in alcuni casi specialmente, si è manifestato in forme particolarmente accentuate e squilibrate, che hanno messo in uno stato di evidente, forte sofferenza l'autonomia»²⁹.

L'effetto è stato che (al netto dell'essenzialità per la cura del principio di unità ed indivisibilità repubblicana) dopo più di cinquanta anni di vita della Carta costituzionale l'interesse nazionale non s'è mai oggettivamente atteggiato come un istituto dai contorni definiti o definibili in un modo univoco: ancorché, indubbiamente, si trattasse di una 'clausola' fondamentale per la Repubblica, nell'ottica dei quotidiani rapporti (e nell'ambito dei relativi riparti competenziali) tra Stato e Regioni (ed Autonomie).

²⁷ C. cost., sent. 18 febbraio 1988, n. 177; sul limite di legittimità dell'interesse nazionale si veda, in particolare, il par. 2.4.1 del Considerato in diritto. Per dei, preziosi, commenti in dottrina si confrontino, *ex multis*, C. MEZZANOTTE, *Interesse nazionale e scrutinio stretto*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1988, pp. 631-633; F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, n. 3/1988, pp. 729-759; C. PINELLI, *Criteri e tecniche nei giudizi sull'interesse nazionale*, in *Le Regioni*, n. 2/1989, pp. 454-472.

²⁸ Sul punto sia consentito il rinvio ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 82 ss.

²⁹ A. RUGGERI, *"Forme" e "tecniche" dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in G. ROLLA (a cura di), *La definizione del principio unitario negli ordinamenti decentrati*, Torino, Giappichelli, 2003, p. 95.

Ciò, per altro, si è realizzato secondo degli schemi istituzionali assolutamente incoerenti con quanto in teoria voluto nei lavori preparatori e nelle storiche intenzioni del legislatore Costituente: non essendo - affatto - esagerato ritenere che la storia istituzionale dell'interesse nazionale italiano si sia distonicamente evoluta in difformità rispetto a quanto - in concreto - introdotto dalle disposizioni, definitivamente, approvate dai Padri Costituenti con gli originari articoli 117 e 127.

Forse è anche per questo che con la riforma costituzionale del 2001 si è giunti fra le diverse novità introdotte ad espungere dal testo della Carta ogni formale riferimento all'interesse nazionale: lasciando sullo sfondo un vivace dibattito circa la sopravvivenza degli interessi nazionali italiani; un dibattito che - appare innegabile - il COVID-19 (e la gestione dell'emergenza pandemica) continua più che mai ad alimentare.

Né, d'altra parte, può dirsi - probabilmente - una, pura, coincidenza che proprio lo scorso 4 marzo 2020 ossia con l'avvento dell'impetuosa diffusione in Italia del *Virus* sia stata depositata presso la Camera dei Deputati una nuova (per il vero ennesima, dopo vari tentativi falliti di revisione, con da ultimo il bocciato referendum del 2016³⁰) proposta di legge costituzionale “*in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e la clausola di supremazia statale*”³¹: il cui iter parlamentare risulta però in stasi, vuoi per le croniche, e cicliche, crisi attraversanti le maggioranze dei governi parlamentari ‘della Pandemia’ (dalla caduta del Governo “*Conte-bis*” fino alle palpabili difficoltà attuali dell'ultimo Governo “*Draghi*”) vuoi per la consapevolezza politica di reintrodurre un istituto come l'interesse nazionale di fortissima responsabilità - e maturità - per le istituzioni repubblicane.

³⁰ Il riferimento è alle leggi di revisione costituzionale respinte dal corpo elettorale, prima, nel 2006 e poi nel 2016: si è trattato, in estrema sintesi, di due progetti di revisione profondamente differenti tra loro, specie quanto agli obiettivi di politica costituzionale che con essi si sarebbero voluti concretamente realizzare (il primo oggettivamente orientato alla così detta *devolution* di ulteriori competenze alle Regioni, il secondo invece più vocato ad un ‘riaccentramento’ dei poteri in capo allo Stato) per quanto accomunati proprio dalla significativa (e si potrebbe leggere non casuale) re-introduzione della (previgente) clausola dell'interesse nazionale nei rapporti tra Stato e Regioni.

³¹ *Camera dei Deputati*, Proposta di legge costituzionale n. 2422/2020, presentata il 4 marzo 2020, nonché precisamente rubricata «*Introduzione dell'articolo 116 bis e modifica dell'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale*», consultabile sul sito <https://documenti.camera.it>.

3. L'interesse nazionale dalla revisione del *Titolo V* fino al dilagare del COVID-19 in Italia.

Con l'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 il revisionato *Titolo V* della *Parte II* nella Carta repubblicana si è - all'improvviso - ritrovato orfano di qualsiasi espressa citazione 'testuale' dell'interesse nazionale, unitamente - per il vero - a numerosissime novità introdotte in Costituzione.

Fra i cambiamenti intervenuti con la modifica del *Titolo V* preme, qui, sinteticamente segnalare, per lo meno, quattro fondamentali novità: interpretabili in relazione sistematica³² con la 'scomparsa letterale' dell'interesse nazionale.

In primis vi è stata la formale consacrazione del (nodale) «*principio della parità della funzione normativa di Stato e Regioni*»³³: con la solenne 'equiparazione' della potestà legislativa regionale a quella statale, specie circa i vincoli cui, pariteticamente, entrambi i legislatori sono (oggi) sottoposti, giacché il primo comma del novellato articolo 117 Cost. è chiarissimo nell'affermare che la «*potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali*».

In secondo luogo, non può - poi - trascurarsi l'intervenuto ribaltamento (in senso federale) della preesistente tecnica di ripartizione costituzionale delle materie di competenza legislativa: dal momento che le competenze di tipo tassativo - ossia enumerate - vengono attualmente attribuite allo Stato, che prima era, invece, titolare di una competenza di natura residuale (ovvero, a seconda dei punti di vista, di carattere generale).

³² L'assetto costituzionale risultante dalle modifiche intervenute nel 2001 deve, senz'altro, essere letto ed interpretato in un modo coordinato e sistematico, oltre che - fra l'altro - secondo l'imprescindibile criterio ermeneutico (di carattere evolutivo) dell'interpretazione storico-normativa, su cui appare utile in rinvio a quanto ricostruito in A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, volume XXIII, Milano, Giuffrè, 1973; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, 2010, pp. 145-146.

³³ E. CANNIZZARO, *Gli effetti degli obblighi internazionali e le competenze estere di Stato e Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2002, p. 19. In senso analogo si leggano altresì le considerazioni sviluppate in L. TORCHIA, *I vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1203-1212; F. PIZZETTI, *I nuovi elementi "unificanti" del sistema costituzionale italiano*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 333-367 (specie pp. 342-344); L. R. PERFETTI - A. CLINI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2011, pp. 1443-1475.

Come terza - fondamentale - novità ricollegabile all'interesse nazionale vi è stato altresì l'abbandono dello storico ruolo 'tutorio' dello Stato nei confronti degli altri Enti territoriali della Repubblica.

La qual cosa è palesemente testimoniata tanto dall'inedita assenza di una clausola gerarchica - di supremazia - al novellato articolo 127 Cost. quanto dalla, significativa, scomparsa dei (pervasivi) controlli statali, senza - nondimeno - trascurare l'emblematica consacrazione di una 'tendenziale' equiordinazione³⁴ tra tutti gli enti territoriali costituenti la Repubblica italiana (delle Autonomie), ai sensi del revisionato articolo 114 Cost.

Non si può, in fine, dimenticare (come quarto elemento ricollegabile agli interessi nazionali) che, fra le altre novità, la revisione del *Titolo V* ha segnato la scomparsa del celebre parallelismo delle funzioni legislative ed amministrative: sostituito dall'importante riconoscimento di un generale criterio costituzionale di tendenziale attribuzione (tramite il competente legislatore di intermediazione) ai Comuni (ossia all'ente territoriale più vicino ai cittadini³⁵) delle (basilari) funzioni amministrative³⁶. Il che, d'altra parte, sconta l'eccezione legata ad (insopprimibili) esigenze di "esercizio unitario" (occorrenza frequentemente sottesa all'espletamento delle funzioni amministrative) che, strutturalmente, giustificano il ricorso al principio di sussidiarietà verticale ed il connesso conferimento delle funzioni ai livelli di governo 'superiori', cioè a Province, Città metropolitane, Regioni ed allo Stato³⁷, sulla base (per l'appunto) dell'introdotta principio della

³⁴ Sul punto, *ex multis*, si leggano M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, pp. 445-482; O. CHESSA, *Verso il federalismo "interno"*, Torino, Giappichelli, 2009; M. CAMMELLI, *Leale collaborazione e raccordi. I raccordi tra i livelli istituzionali*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2010, pp. 309-331; P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali: un'introduzione dall'art. 114 all'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, n. 5/2010, pp. 1161-1220.

³⁵ Per approfondimenti appare utile rinviare a G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Il Foro Italiano*, n. 7-8/2001, (pt. V), pp. 212-222; nonché G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali. (Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione. Tre anni dopo)*, in *Il Foro Italiano*, n. 9/2004, (pt. V), pp. 75-85.

³⁶ Secondo uno schema, a ben riflettere, che potrebbe ben ritenersi 'ispirato' ad una logica sostanzialmente ricalcante - *mutatis mutandis* - quella posta a base della contemplata disciplina di attribuzione della competenza legislativa residuale attribuita oggi alle Regioni.

³⁷ «Il sistema dinamico delle competenze, così come previsto nella Carta costituzionale, necessita dunque di un'inedita interpretazione in chiave autonomistica di tutti gli enti locali, per cui il fascio di competenze comunali gode di una pienezza di funzioni, che si autolimita ed arretra solo quando occorra assicurare un esercizio unitario delle funzioni, imputando così il conferimento ad un soggetto di livello, per così dire, superiore [...] La ripartizione delle competenze amministrative, pertanto, si muove non per classi di materia o di settore (secondo

sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza (ai sensi di quanto prescritto dal novellato articolo 118 Cost.)³⁸.

Naturalmente non si può qui, per comprensibili ragioni di economia della presente trattazione, affrontare con eshaustività ogni singolo aspetto delle novità inserite con la revisione costituzionale del 2001: in questa sede solo 'strumentali' rispetto alle riflessioni sull'interesse nazionale italiano.

Si può invece meditare sul senso della scomparsa letterale dell'interesse nazionale (specialmente alla luce di ciò che, convulsamente, è emerso dalle relazioni tra Stato, Regioni ed Autonomie locali nella, triste, gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19).

Ebbene se di primo acchito ammettessimo che le (dirompenti) novità introdotte dalla revisione del *Titolo V* non siano state (realisticamente) foriere di alcun sostanziale cambiamento in relazione all'interesse nazionale italiano rasenteremmo senz'altro, almeno agli occhi dei più, il punto di una follia apodittica.

Tant'è che già all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3 diverse (ed assai autorevoli) opinioni della dottrina pubblicistica argomentarono che fosse, ormai, definitivamente intervenuta una netta cesura rispetto al passato³⁹.

Purtroppo il discorso ci porterebbe sin troppo lontani (specie dall'attualità dell'emergenza da COVID-19 cui si intende pervenire) se ci soffermassimo diligentemente ad analizzare (con la dovuta meticolosità) ciascuna delle argomentazioni prospettate in dottrina a favore della

un modello statico utilizzato per la distribuzione della potestà legislativa), ma solo avendo riguardo alla funzione o meglio alla garanzia di un esercizio unitario della funzione, secondo il principio di sussidiarietà collegato ai criteri di adeguatezza e di differenziazione» L. R. PERFETTI - A. CLINI, *Class action, interessi diffusi, legittimazione a ricorrere degli enti territoriali nella prospettiva dello statuto costituzionale del cittadino e delle autonomie locali*, in *Diritto processuale amministrativo*, n. 4/2011, pp. 1474-1475.

³⁸ «Si prefigura, così, un sistema che non si impernia sulla predominanza di un solo soggetto bensì sulla coraltà dei differenti livelli territoriali di governo, orientati, nelle rispettive sfere di attribuzioni, all'unità ed indivisibilità della Repubblica. Il cammino intrapreso dal nostro ordinamento verso un nuovo assetto pluralistico, pari ordinato, sembra seguire e sviluppare non solo le istanze democratiche raccolte nell'originario dettato costituzionale, ma rappresenta, più in generale, un affiancamento della transizione italiana alle dinamiche comuni alla maggior parte delle democrazie moderne. Il dato che comunemente emerge dalle analisi comparate, difatti, valido anche nel nostro ordinamento, configura una sempre più marcata e difficile coniugazione del principio monistico del potere pubblico con l'evoluzione in senso pluralistico della forma di Stato, quale necessaria espressione delle variegate realtà sottostanti; pertanto, il ruolo fondamentale riconosciuto ai poteri locali ed il grado di tutela ad essi assegnato divengono indici del modello di sviluppo, attraverso sistemi federali o regionali, delle democrazie pluraliste e dei processi di decentramento politico» L. R. PERFETTI - A. CLINI, *Class action*, op. cit., pp. 1472-1473.

³⁹ *Ex multis*, P. CAVALIERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Il Foro Italiano*, n. 7-8/2001, pp. 199-203; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1247-1271.

discontinuità rispetto al passato interesse nazionale piuttosto che le antitetiche opinioni (per vero, non affatto isolate) di chi comunque aderirebbe, senz'altro, ad interpretazioni di tipo continuista con il funzionamento costituzionale degli (originari) interessi nazionali⁴⁰.

Tuttavia - comunque la si veda - un dato appare di carattere ineludibile.

Se è vero che la *ratio existendi* dell'interesse nazionale italiano (alla luce di quanto elaborato ed introdotto dai Padri Costituenti) sia da rinvenire nella garanzia effettiva dell'obiettivo di unità della Repubblica allora - a ben riflettere - quando si parla dell'interesse nazionale si ragiona intorno ad un istituto, *ex se*, funzionale alla fisionomia strutturale della, indefettibile, forma unitaria repubblicana (ai sensi di una combinata lettura tra gli artt. 1 e 5 Cost.): una forma che nella sua struttura è (e deve rimanere in ogni momento) intangibile, giacché non assoggettabile, espressamente, ad alcuna revisione costituzionale (a mente del testo contemplato dall'articolo 139 Cost.).

«Sicché l'interesse nazionale costituisce [a ben riflettere] un istituto concorrente a dare alla Repubblica italiana la sua 'necessaria forma', unitaria: non potendosi, d'altra parte, escludere che senza dei sostanziali meccanismi di interesse nazionale potrebbe venire a pregiudicarsi la fisionomia repubblicana e, dunque, la Repubblica stessa (di cui all'articolo 1 della Carta costituzionale)»⁴¹.

Del resto - si ci riflettessimo attentamente - riguardo alla garanzia dell'unitarietà propria della Repubblica italiana una cosa è ragionare intorno alle 'ineludibili' istanze unitarie, di interesse nazionale (sostanzialmente ineliminabili in natura, a fronte delle endemiche collisioni tra principio di unità e principio autonomistico) mentre ben altra cosa sarebbe lo sforzo, ancorché pregevole, di individuare quali possano formalmente essere i migliori strumenti costituzionalmente deputati alla cura delle radicali ragioni di unitarietà nell'ordinamento: in questa prospettiva viene - a dire il vero - piuttosto difficile immaginare che la celebre revisione del *Titolo V* possa avere materialmente espunto l'interesse nazionale italiano per il semplicissimo, ed unico, fatto della soppressione (testuale) della clausola di supremazia all'articolo 127 Cost.

⁴⁰ Per una ricostruzione delle differenti argomentazioni prospettate in dottrina a favore e contro la persistenza dell'interesse nazionale sia consentito rinviare ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 106 ss.

⁴¹ A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 110.

Le istanze unitarie e gli interessi nazionali (nella loro originaria declinazione concepita dai Padri Costituenti) esisterebbero comunque nell'ordinamento repubblicano, pure in assenza di un'espressa clausola, trattandosi di interessi, intrinsecamente, immanenti alla strutturale forma, e fisionomia, della Repubblica: ciò almeno fin tanto che (è ovvio) la Repubblica continuerà, di fatto, ad esistere e (parallelamente) nella Carta costituzionale repubblicana continuerà, potenzialmente, a darsi l'esistenza di strumenti funzionalmente idonei a permettere la tutela delle ragioni di unitarietà, di coesione e di (omogenea) solidarietà repubblicana.

«Gli interessi nazionali, in altri termini, anche dopo la riforma, pur se non evocati testualmente dall'art. 117 Cost., continuano ad esistere, né d'altra parte potrebbero scomparire le esigenze unitarie nella vita di un ordinamento che, per dettato costituzionale e per carattere strutturale, è essenzialmente uno e indivisibile»⁴².

D'altronde non può dirsi un caso che nonostante la scomparsa testuale dell'interesse nazionale dal contenuto della revisionata Carta costituzionale si siano, in questi anni, ripresentati nell'ordinamento istituti fortemente vocati alla garanzia delle istanze di unitarietà della Repubblica: soprattutto tramite l'opera interpretativa della (preziosa) giurisprudenza costituzionale, che, pertanto, in questo senso ha incontrovertibilmente continuato a 'caricarsi' (come accaduto anche prima della revisione del *Titolo V*) del peso degli interessi nazionali.

Si hanno, qui, in mente numerosissime decisioni della Corte costituzionale, dai vari casi inerenti alle materie "trasversali"⁴³ di competenza statale ed alla sistematica "prevalenza" della

⁴² G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 80.

⁴³ La paternità dell'espressione di "materia trasversale" viene, comunemente, attribuita dalla dottrina a G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1247-1271. Sulla trasversalità delle materie si confrontino, *ex plurimis*, F. S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sent. n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 4/2002, pp. 2951-2957; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 71 ss.; A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2003, pp. 15-24; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1/2003, pp. 337-344; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto Pubblico*, n. 2/2004, pp. 461-500; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON - A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 181-241; A. CONCARO - I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. n. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3/2005, pp. 434-438; F. BENELLI, *La «materializzazione delle materie». Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; D. MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 543-572; L. CASSETTI, *La Corte costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 9/2008; G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa*

legislazione finalistica dello Stato rispetto agli intrecci con le sovrapponibili competenze regionali⁴⁴, passando, poi, per le celeberrime sentenze della giurisprudenza (a dir poco creatrice) sulle ipotesi di, così detta, chiamata od attrazione od avocazione in “sussidiarietà legislativa”⁴⁵, fino - nondimeno - a giungere alle rilevanti decisioni in cui il Giudice delle leggi è finanche pervenuto ad avallare, significativamente, ipotesi di una, vera e propria, “sostituzione legislativa” dello Stato rispetto alle competenze pur costituzionalmente contemplate in favore delle Regioni⁴⁶: fattispecie - queste - riconducibili a ‘forme’ di sostituzione che ancorché ‘coperte’ dalla disciplina di cui al revisionato articolo 120, comma 2, della Carta costituzionale sono venute, strutturalmente, a ‘sovrapporsi’ (con

residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà, Milano, Giuffrè, 2015; A. PICARONE, *Le materie trasversali tra problematiche interpretative e riforme mancate*, in *ASTRID Rassegna*, n. 8/2017; A. COLAVECCHIO, *Prevalenza vs. leale collaborazione nel settore dei rifiuti*, in *Federalismi.it*, n. 10/2018. Sia altresì consentito il rinvio a quanto ricostruito 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 AIC*, n. 1/2018.

⁴⁴ Si confrontino, *ex multis*, le seguenti decisioni: C. cost., sentenze 7 ottobre 2003, n. 307, par. 5 del Considerato in diritto; 23 dicembre 2003, n. 370, par. 4 del Considerato in diritto; 13 gennaio 2004, n. 14, par. 4 del Considerato in diritto; 15 novembre 2004, n. 345, par. 6 del Considerato in diritto; 28 gennaio 2005, n. 50, par. 5 del Considerato in diritto; 8 giugno 2005, n. 219, par. 5 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 231, par. 4 del Considerato in diritto; 16 giugno 2005, n. 234, par. 6 e 9 del Considerato in diritto; 19 dicembre 2006, n. 422, par. 5.1 del Considerato in diritto; 23 novembre 2007, n. 401, par. 6.7 del Considerato in diritto; 14 novembre 2008, n. 368, par. 3.2.3 del Considerato in diritto; 24 luglio 2009, n. 237, par. 12 del Considerato in diritto; 24 novembre 2010, n. 334, par. 3 del Considerato in diritto; 11 febbraio 2011, n. 43, par. 8.1 del Considerato in diritto; 5 giugno 2013, n. 118, par. 6 del Considerato in diritto; 2 aprile 2014, n. 67, par. 4 del Considerato in diritto; 9 luglio 2015, n. 140, par. 6.3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 4 del Considerato in diritto; 13 aprile 2016, n. 83, par. 4.2 del Considerato in diritto; 12 aprile 2017, n. 77, par. 3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2018, n. 137, par. 3.3 del Considerato in diritto; 16 novembre 2018, n. 206, par. 2.1 del Considerato in diritto; 24 aprile 2020, n. 78, par. 5.3 e 6.6.2 del Considerato in diritto; 11 marzo 2021, n. 35, par. 2.2.1 del Considerato in diritto; 20 maggio 2021, n. 104, par. 4.5 del Considerato in diritto.

⁴⁵ Per la prima sentenza ad aver ‘elaborato’ il meccanismo di chiamata in sussidiarietà legislativa si confronti: C. cost., sent. 1 ottobre 2003, n. 303, par. 2.1 del Considerato in diritto. Si tratta di un (cruciale) precedente che ha, notoriamente, fatto (e continua a fare) giurisprudenza, *ex plurimis* si leggano: C. cost., sentenze 13 gennaio 2004, n. 6, par. 7 del Considerato in diritto; 29 gennaio 2005, n. 62, par. 16 del Considerato in diritto; 1 giugno 2006, n. 214, par. 4 del Considerato in diritto; 16 marzo 2007, n. 88, par. 7 del Considerato in diritto; 14 marzo 2008, n. 63, par. 4.4 del Considerato in diritto; 20 marzo 2009, n. 76, par. 2 del Considerato in diritto; 22 luglio 2010, n. 278, par. 12 del Considerato in diritto; 22 luglio 2011, n. 232, par. 5.3 del Considerato in diritto; 27 giugno 2012, n. 163, par. 2.2 del Considerato in diritto; 5 aprile 2013, n. 62, par. 1.3 del Considerato in diritto; 28 maggio 2014, n. 144, par. 5.2 del Considerato in diritto; 11 dicembre 2015, n. 261, par. 3 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 7, par. 2 del Considerato in diritto; 12 luglio 2017, n. 170, par. 11.3 del Considerato in diritto; 27 marzo 2018, n. 61, par. 2 del Considerato in diritto; 2 dicembre 2019, n. 246, par. 5 del Considerato in diritto.

⁴⁶ La “straordinarietà” dei poteri sostitutivi contemplati dall’articolo 120, secondo comma, della Carta costituzionale è stata evidenziata per la prima volta dalla Consulta con la, celebre, sentenza del 27 gennaio 2004, n. 43, par. 3.3 del Considerato in diritto. In tal senso si confrontino, *ex multis*, le seguenti decisioni: C. cost., sentenze 19 luglio 2004, n. 236, par. 4.1 del Considerato in diritto; 17 dicembre 2010, n. 361, par. 5 del Considerato in diritto; 13 marzo 2014, n. 44, par. 12 del Considerato in diritto; 16 luglio 2015, n. 171, par. 4.2 del Considerato in diritto; 23 febbraio 2018, n. 36, par. 4.1 del Considerato in diritto; 24 luglio 2019, n. 195, par. 15 del Considerato in diritto.

palmare oggettività) rispetto al classico funzionamento del meccanismo proprio dell'interesse nazionale introdotto, in origine, dai Costituenti (al previgente articolo 127 Cost.)⁴⁷.

Tutto ciò, per altro, è potuto, sostanzialmente, verificarsi anche grazie all'endemica debolezza notoriamente propria dell'utilizzo del criterio della «materia»⁴⁸ - come, formale, tecnica di ripartizione costituzionale delle competenze - poiché (in effetti) «quando si parla di materia non si usa un concetto [strettamente] giuridico che possa davvero imprigionare dentro di sé la varietà di interessi e problemi che la legge, statale o regionale che sia, deve curare e risolvere»⁴⁹. Ne consegue - spesso - la 'tentazione' negli interpreti (talora, semplicemente, inconsapevole) di 'semplificare' le proprie valutazioni: con una focalizzazione sugli interessi più che sulle (ambigue) materie oggetto di ripartizione delle competenze.

Si intuisce dunque su quali basi - pur al netto della scomparsa di un'espressa clausola sull'interesse nazionale - la giurisprudenza costituzionale abbia nel tempo, successivo alla riforma del 2001, elaborato gli elementi a fondamento della propria (pretoria) opera ermeneutica di individuazione degli essenziali istituti funzionalmente idonei a permettere la, strutturale, tutela delle ragioni di unitarietà della Repubblica.

Ciò soprattutto a fronte delle novità introdotte nel policentrico e multilivello ordinamento repubblicano (così come risultante dall'entrata in vigore della legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3): in cui per altro è, pure, progressivamente emersa la problematica debolezza del

⁴⁷ Tuttavia «mentre prima si trattava di un limite di carattere preventivo rispetto all'adozione degli atti legislativi regionali oggi è presente un istituto che - sempre a garanzia delle 'essenziali' ed ineliminabili esigenze unitarie, insuscettibili di frazionamento - è capace di intervenire tanto in 'via sanzionatoria' (per 'rimediare' agli inadempimenti regionali nell'esercizio delle attribuite competenze legislative) quanto in 'via preventiva', in relazione cioè ad ipotesi specialissime in cui per l'urgenza la "surrogazione statale" non sia affatto procrastinabile rispetto all'ordinario esercizio delle competenze - anche legislative - regionali, senza mettere in pericolo le finalità (recita, chiaramente, l'articolo 8, comma 4, della Legge del 5 giugno 2003, n. 131) tutelate dall'articolo 120 della Costituzione» A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano*, op. cit., p. 319.

⁴⁸ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro Amministrativo*, n. 1/1971, (pt. 3), pp. 3-43.

⁴⁹ F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in P. CALDERISI - F. CINTIOLI - G. PITRUZZELLA (a cura di), *La Costituzione promessa. Governo del Premier e federalismo alla prova della riforma*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2004, pp. 47-48. Nella medesima prospettiva possono confrontarsi, *ex multis*, gli studi sviluppati in R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, n. 2/2008, pp. 398-406; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie: problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2006; M. CARRER, *Il legislatore competente: statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, Giuffrè, 2012; G. PASTORI, *Le autonomie territoriali nell'ordinamento repubblicano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, n. 1/2014, pp. 1-9.

fondamentale principio di leale collaborazione tra gli Enti pubblici territoriali coinvolti nella definizione degli unitari interessi (nazionali) della Repubblica.

Anche perché non può affatto sottacersi che oggettivamente, pure al netto di ogni materiale novità introdotta, il vero, nevralgico, *punctum dolens* della revisione del *Titolo V* è che il legislatore costituzionale del 2001 abbia colposamente palesato un'evidente incoerenza strutturale di fondo, nelle modifiche al testo della Carta: se solo si ponesse mente all'insanabile inconciliabilità tra, da un lato, il piano sostanziale del riconoscimento ed ampliamento delle competenze attribuite alle autonomie territoriali e, dall'altro lato, il profilo procedurale della, pressoché sorprendente, mancanza di indispensabili meccanismi di raccordo collaborativo dei rapporti competenziali tra Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Non c'è stata per intendersi l'introduzione al livello costituzionale di fondamentali meccanismi collaborativi che fossero davvero capaci di esprimere un raccordo risolutivo delle frizioni e sovrapposizioni competenziali riconducibili alle, pur fisiologiche, tensioni connesse tra, da una parte, gli ineluttabili interessi unitari della Repubblica e, dall'altra parte, gli - accresciuti - spazi di riconoscimento delle autonomie repubblicane: una lacuna tanto più grave quanto più la si interpretasse in controtuce dell'inedita scomparsa della clausola di supremazia, che (*in unum* con i problemi dell'endemica debolezza nell'uso del criterio della 'materia' per i riparti di competenza) avrebbe imposto come assolutamente necessario l'inserimento del meccanismo di una sede - costituzionalmente disciplinata - di raccordo tra le, equiordinate, competenze rispettivamente attribuite agli Enti territoriali costituenti (*ex art. 114 Cost.*) la Repubblica italiana delle Autonomie⁵⁰.

⁵⁰ «Contrariamente alle aspettative pure fiduciosamente riposte, non esiste nella parte novellata un serio strumento generale di prevenzione [cooperativa] dei conflitti di competenza (come, ad esempio, quello disposto dall'art. 143 della Costituzione belga) giacché nessuna significativa sede di raccordo [intersoggettivo od] organico è stata introdotta: non a livello legislativo, con la mancata previsione di una seconda Camera delle Regioni; ma nemmeno sul piano amministrativo, non essendo stata costituzionalizzata – come pure da più parti, e lungamente, auspicato – la Conferenza Stato-Regioni [...]. Seria nel senso poc'anzi detto non può certo dirsi, ad esempio, la previsione – di cui all'art. 11, l. cost. n. 3/2001 – della mera possibilità di una partecipazione delle Regioni e degli altri enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, originariamente prevista al solo scopo di dare pareri sullo scioglimento anticipato dei Consigli regionali (art. 126 Cost.) e man mano venuta ad attrarre a sé ulteriori funzioni (rimettendosi ad ogni buon conto per ogni determinazione al riguardo ai regolamenti delle Camere)» S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, pp. 160-161. Il contenuto delle parentesi quadre è il nostro.

Da qui (ad onta delle numerose modifiche di apparente segno opposto) la debolezza del principio della leale collaborazione⁵¹ (con difficoltà che prima avrebbero potuto rinvenire, se non altro, delle plausibili esimenti nell'impetuosa forza insita nella clausola di supremazia) sembra essersi paradossalmente, via via, dilatata ed amplificata, proprio, a partire dalla celebre riforma del 2001: ciò sia sul piano istituzionale che, soprattutto, sotto il profilo costituzionale.

Giacché dalle risultanti modifiche alla Carta repubblicana il principio di leale collaborazione si è sempre più, esponenzialmente, rivelato come insuscettibile di poter assicurare effetti certi o, quanto meno, prevedibili sul piano delle relazioni competenziali tra Stato, Regioni ed Autonomie: proprio per l'assenza di una strutturale disciplina costituzionale *ad hoc*, per di più storicamente penalizzata dall'infungibile sussistenza (parallela) dei, noti, farraginosi procedimenti formali riconducibili al, così detto, «sistema delle Conferenze»⁵².

Dal che può convenirsi con quanto acutamente stigmatizzato in dottrina⁵³, per cui (al di là degli appassionati richiami alle novità introdotte con la riforma del *Titolo V* e delle generiche dichiarazioni di puro principio) non è dato in nessuna parte del revisionato testo costituzionale

⁵¹ Sul punto appare emblematico rimandare, *ex multis*, a F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2004, pp. 578-586; R. BIN, *La "leale collaborazione" tra prassi e riforma*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2007, pp. 393-398; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, Giappichelli, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008; M. MANCINI, *La resistibile ascesa, l'inesorabile declino e l'auspicabile rilancio del principio di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2013, pp. 947-1000; A. MEALE, *Il principio di leale collaborazione tra competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza italiana*, n. 3/2017, pp. 733-737; F. GUELLA, *"Accordi" imposti unilateralmente e "transitorietà" rinnovabile all'infinito: l'inevitabile mal funzionamento della leale collaborazione in un sistema costruito su categorie ambigue*, in *Le Regioni*, n. 5-6/2018, pp. 1022-1030.

⁵² La definizione di «sistema delle Conferenze» può dirsi che sia stata coniata in dottrina da F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, n. 3-4/2000, pp. 473-494. Fra i numerosi contributi in dottrina si leggano, con rinvio che non ha alcuna pretesa di esaustività, P. CARETTI, *Gli "accordi" tra Stato, Regioni e autonomie locali: una doccia fredda sul mito del "sistema delle conferenze"?*, in *Le Regioni*, n. 5/2002, pp. 1169-1174; R. BIFULCO, *Il modello italiano delle conferenze Stato-autonomie territoriali (anche) alla luce delle esperienze federali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2006, pp. 233-268; G. CARPANI, *La Conferenza Stato-Regioni. Competenze e modalità di funzionamento dall'istituzione ad oggi*, Bologna, il Mulino, 2006; R. CARPINO, *Evoluzione del sistema delle Conferenze*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2006, pp. 13-63; I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 529-556; F. CORTESE, *Spigolatura sul sistema delle Conferenze e sulle sue «magnifiche sorti e progressive»: una retrospettiva, un punto di vista e un auspicio*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2017, pp. 119-132; R. CARIDÀ, *Leale collaborazione e sistema delle conferenze*, Padova, Cedam, 2018; L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019.

⁵³ C. MAINARDIS, *Chiamata in sussidiarietà e strumenti di raccordo nei rapporti Stato-Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, pp. 455-498; A. CANDIDO, *La leale collaborazione tra intese deboli e forti: una contrapposizione sbiadita*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

comprendere, con chiarezza, quando e come ricorrano i concreti presupposti per un'intesa né - fra l'altro - come distinguere su di un piano certo, astratto e generale per quale tipo di ipotesi collaborativa ricorra la necessità di un'intesa 'forte' anziché - piuttosto - di una 'debole' oppure, ancora, per quale genere di situazione ci si possa - semplicemente - 'accontentare' di forme collaborative più blande, come, ad esempio, la forma di una semplice consultazione informativa di un Ente interessato o la mera richiesta di un parere di tipo non vincolante.

In altri termini, con la riforma del *Titolo V*, il legislatore costituzionale del 2001 non avrebbe potuto omettere di considerare che la scomparsa della clausola di supremazia, la (rivoluzionaria) equiparazione della potestà legislativa regionale a quella statale (ai sensi del primo comma di cui all'articolo 117 Cost.) unitamente alla soppressione dei controlli statali dal testo della Carta ed alla, gravida, disciplina di ispirazione sussidiaria⁵⁴ delle funzioni amministrative (*ex art.* 118 Cost.) sarebbero state, senz'altro, la genesi di un accrescimento, notevole, del ruolo nell'ordinamento repubblicano del principio di leale collaborazione e, per conseguenza, dell'importanza di una funzionale sede effettiva di raccordo procedimentale tra le differenti (spesso stridenti) competenze costituzionalmente ripartite tra gli Enti territoriali della Repubblica ('delle Autonomie').

Sicché se già prima del 2001 il 'sistema' delle Conferenze poteva definirsi come non del tutto soddisfacente, oggi non esistono dubbi - e neppure lontanamente - sull'oggettiva inadeguatezza delle Conferenze: in quanto riconducibili ad un 'sistema' di per sé costituzionalmente incapace (per le strutturali lacune presenti al *Titolo V*) di incidere a monte delle soluzioni ai problemi derivabili tra le pieghe del riformato assetto costituzionale.

Infatti, ad oggi, nonostante la riforma del 2001 non esiste una sede di raccordo in cui il principio della leale collaborazione sia davvero capace di rispondere alla propria *ratio* di concertazione per la definizione unitaria e condivisa dei materiali interessi generali (*rectius* nazionali) comuni agli Enti della Repubblica italiana.

Il che (si badi bene) si verifica, proprio, a causa della oggettiva mancanza - persistente - nel testo della Carta repubblicana di una (indispensabile) disciplina della *sedes materiae* in cui il 'principio

⁵⁴ Sul punto appare illuminante richiamare quanto efficacemente ricostruito da F. LEOTTA, *Una nuova chiave di lettura dei riparti competenziali: sussidiarietà ed interessi come «titoli abilitanti sostanziali» e «limiti sostanziali» degli interventi legislativi*, in F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all'affermarsi della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2007, pp. 173-180.

collaborativo' possa essere giuridicamente in grado di 'vincolare' a monte la discrezionalità della legislazione al recepimento dei contenuti delle intese (soprattutto di quelle di, millantato, tipo forte) come anche, più in generale, di qualsiasi altro genere di strumento procedimentale riconducibile alla leale collaborazione.

Allo stato attuale, piuttosto, l'*iter* di formazione di una legge è insuscettibile di subire aggravamenti che non siano espressamente previsti in Costituzione: sicché nessun tipo di procedimento collaborativo potrà mai imporsi né in fase legislativa né in quella prelegislativa, in queste fasi - infatti - la leale collaborazione può unicamente funzionare sul piano, assai vischioso, delle (rarefatte) relazioni politiche.

Né - d'altra parte - la leale collaborazione è stata capace di funzionare, realmente, sul piano amministrativo, ossia nella fase post-legislativa, in qualità di principio giuridicamente vincolante a valle della legislazione: atteso che persino nelle intese di tipo 'forte' l'avvertito pericolo di uno stallo per le ragioni di unitarietà, derivante dal mancato perfezionamento dell'intesa, ha finito per condurre le interpretazioni della giurisprudenza costituzionale ad accontentarsi della, mera, reiterazione di leali trattative - in luogo della stessa intesa forte - con l'anomalo effetto di una vera e propria *fiction iuris* corrispondente al 'formale superamento forzato' dei dissensi frequentemente emersi in fase di trattativa (tramite, per l'appunto, la creativa previsione di fasi e di passaggi procedurali materialmente finalizzati, in buona sostanza, non tanto a pervenire all'intesa - forte - bensì a 'scavalcare lealmente' il dissenso).

Ciò d'altro canto si è disfunzionalmente verificato sotto gli occhi di tutti: sia per le numerosissime situazioni in cui la leale collaborazione è venuta ad atteggiarsi come la fondamentale soluzione per i concorsi ovvero sia per gli intrecci tra materie di competenza del legislatore statale e materie di competenza legislativa regionale (frutto di una 'pervasiva' trasversalità delle, così dette, "materie scopo" di competenza finalistica dello Stato) quanto per le ricorrenti ipotesi di un'attrazione od avocazione in sussidiarietà legislativa, come pure nei (non sporadici) casi di una (sensibile) "sostituzione" del Governo ai sensi dall'articolo 120, comma 2, Cost.

Sino al punto che non è mancato chi in dottrina abbia, energicamente, sottolineato l'esistenza di veri e propri «*episodi di "sleale collaborazione" o di "scollaborazione"*»⁵⁵.

Sebbene - come puntualmente argomentato dal Giudice delle Leggi - si è trattato spesso di episodi 'favoriti', assecondati e giustificati dall'insormontabile fatto che nell'assetto dei riparti competenziali tra Stato, Regioni ed Autonomie locali «*nessun [tipo di] accordo può condizionare l'esercizio della funzione legislativa (fra le molte, sentenze n. 205 del 2016, n. 79 del 2011, e n. 437 del 2001)*»⁵⁶. Il che si spiega per l'oggettiva ragione argomentativa per cui «*non è individuabile un fondamento costituzionale dell'obbligo di adottare procedure collaborative atte a condizionare la funzione [legislativa] suddetta (ex plurimis, sentenze n. 98 del 2007, n. 133 del 2006, n. 31 del 2005, n. 196 del 2004)*»⁵⁷.

Dal che si può per lo meno intuire quale (realistica) importanza ordinamentale avrebbe rivestito la disciplina (e gli effetti derivanti dal conseguente funzionamento) di una sede *ad hoc* "costituzionalmente preposta" al vitale raccordo procedimentale tra le relazioni delle competenze ripartite tra Stato, Regioni ed Autonomie locali: specialmente per i casi di 'conflitto' tra titoli competenziali insistenti su 'materie' sovrapposte o comunque attigue e tra di loro interferenti.

Senonché le pregiudizievoli conseguenze del mancato funzionamento del principio di leale collaborazione sono tantissime e soprattutto di notevole impatto per l'ordinamento: particolarmente nell'ottica degli, unitari, interessi nazionali.

A partire dai contraccolpi legati al fatto che è la «*leale collaborazione che costituisce la vera condizione di efficienza della regola sussidiaria*»⁵⁸ (tant'è vero che se gli istituti imperniati sul principio della

⁵⁵ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 531.

⁵⁶ C. cost., sent. 14 luglio 2017, n. 192, par. 9.2.3 del Considerato in diritto. Ad utile commento si rinvia a M. PICCHI, *A proposito del coordinamento della finanza pubblica: la giurisprudenza costituzionale dei paradossi, delle contraddizioni e dei nonsenses cerca nuove soluzioni? (Riflessioni sulla sentenza n. 192 del 2017 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*, 22/2017.

⁵⁷ C. cost., sent. 23 novembre 2007, n. 387, par. 4.1 del Considerato in diritto. In questo stesso senso, senza soluzione di continuità, si veda più di recente C. cost., sent. 14 luglio 2017, n. 192, par. 8.3.1.1 del Considerato in diritto, in cui la Consulta ha puntualizzato che «*in merito alla denunciata violazione del principio di leale collaborazione occorre anzitutto osservare che tale principio non si impone nel procedimento mediante il quale il Parlamento, attraverso le due Camere, approva le leggi (fra le molte, sentenze n. 280, 251, e n. 65 del 2016, n. 63 del 2013, n. 79 del 2011) [...] il principio di leale collaborazione, per la sua elasticità, consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, sicché il confronto tra Stato e Regioni è suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità (sentenze n. 83 del 2016, n. 50 del 2005, n. 308 del 2003)*».

⁵⁸ G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009, p. 50 (in cui l'Autore richiama, per altro, una significativa pronuncia della Consulta: C. cost., sent. 1 febbraio 2006, n. 31). Il contenuto delle parentesi quadre inserite nel testo è il nostro.

sussidiarietà funzionassero senza leale collaborazione discenderebbero senz'altro attività esposte ai profili di illegittimità), fino (non di meno) a pervenire agli svantaggi, nocivi, per la stessa (sensibile) cura delle ineludibili ragioni di coesione ed unitarietà della Repubblica.

Atteso che - in verità - viene difficile revocare in dubbio che l'intimo «*scopo immediato della cooperazione è - e resta - l'unità dell'ordinamento nel suo complesso, apparendo la protezione dell'autonomia, pure costituzionalmente garantita, obiettivo solo mediatamente perseguito*»⁵⁹.

In altri termini «*il fine principale della cooperazione, l'obiettivo cui irresistibilmente sempre tende (rectius, non può che tendere), è, dunque, l'unità dell'ordinamento attraverso il fattivo concorso di tutti gli enti che strutturalmente lo compongono*»⁶⁰.

Per questa dirimente ragione l'assenza di una disciplina costituzionale sui procedimenti di (fondamentale) 'raccordo' collaborativo tra gli Enti della Repubblica ha progressivamente spinto, se non costretto, il Giudice delle leggi ad indicare, di volta in volta, nella propria giurisprudenza delle (vere e proprie) 'linee guida' per la leale collaborazione⁶¹ nonché per lo stesso *modus operandi* del principio collaborativo nella 'risoluzione' ordinamentale delle diverse fattispecie, cronicamente, animate dalla tensione tra gli interessi unitari (*rectius* nazionali), da una parte, e, dall'altra, la garanzia delle competenze, pur, attribuite alle Autonomie regionali (e locali).

«*In tutte queste vicende la Corte si è, dunque, sentita autorizzata a trattare la Costituzione come un documento aperto ad integrazioni giudiziali, e come un documento aperto oggi la Costituzione si presenta [ancora] all'interprete [...] giacché il giudice delle leggi assume di essere [inevitabilmente] di fronte ad una normativa bisognosa di integrazioni in quanto egli stesso è convinto di non poter corrispondere su basi esclusivamente testuali alla necessità di soddisfare la domanda di giustizia che gli viene di volta in volta indirizzata [...] in presenza di controversie fra Stato e Regioni sulla delimitazione delle rispettive competenze*»⁶².

⁵⁹ S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 306.

⁶⁰ S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, op. cit., p. 305.

⁶¹ Con indicazioni ed 'istruzioni' giurisprudenziali - alle volte anche piuttosto stringenti - utili in sede di cooperazione, specie al fine di 'integrare' costituzionalmente la dinamica dialettica tra le esigenze degli interventi unitari, da un lato, e, dall'altro, la garanzia per le Autonomie regionali (e locali). Sul punto appare interessante quanto ricostruito in F. GALLARATI, *La leale collaborazione secondo la Corte costituzionale: le sentenze «additive di procedura»*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2016; L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *Federalismi.it*, n. 18/2019.

⁶² S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 426-427.

Ne è disceso che persa, sulla Carta, la clausola di supremazia è ricaduto (senza soluzioni di continuità) sulla Corte costituzionale (così come prima della riforma del *Titolo V*) non solo l'onere di risolvere caso per caso i vari conflitti competenziali d'interesse nazionale ma pure il compito di integrare la disciplina procedimentale del principio collaborativo in quanto strumentale alla, stessa, garanzia delle ragioni unitarie della Repubblica.

Sicché sul piano delle relazioni intersoggettive tra Stato, Regioni ed Enti locali non è peregrino riconoscere una pressoché sostanziale continuità rispetto alla prassi giurisprudenziale anteriore alla revisione del *Titolo V*.

Né in quest'ottica può - d'altra parte - definirsi come una semplicissima casualità il fatto che pur in seguito alla revisione del *Titolo V* le valutazioni della giurisprudenza relative all'adeguatezza del ricorso istituzionale agli strumenti collaborativi siano state sempre, stabilmente, orientate dalla «*natura ed intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte*»⁶³.

Da qui può, oggi, paradossalmente trarsi una assai preziosa, e difficilmente opinabile, conclusione: la riforma del *Titolo V* nel punto che in teoria avrebbe dovuto, rivoluzionariamente, costituire il segno di una maggiore rottura teorica rispetto alla previgente clausola di supremazia ha manifestato nel funzionamento del principio di leale collaborazione delle debolezze talmente

⁶³ C. cost., sent. 29 gennaio 2005, n. 62, par. 16 del Considerato in diritto. A prezioso commento si leggano N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 971-977; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in www.forumcostituzionale.it. Da questa sentenza capostipite si è poi sviluppato, come sopra evidenziato, un consolidato orientamento - senza alcuna effettiva soluzione di continuità - che ha sindacato l'adeguatezza degli strumenti collaborativi in base «*al tipo di interesse coinvolto ed alla natura ed all'intensità dell'esigenze unitarie*». Sul punto, tra le tante, si vedano: C. cost., sentenze 22 luglio 2010, n. 278, par. 12 e 13 del Considerato in diritto; 13 luglio 2017, n. 182, par. 5 del Considerato in diritto; 16 luglio 2019, n. 179, par. 12.5 del Considerato in diritto. In dottrina, sul tipo di interessi coinvolti e sull'intensità dell'esigenze unitarie, si confrontino, *ex multis*, le preziose ricostruzioni di O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 941-954; C. PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2006, pp. 817-840; F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, pp. 11-37; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009; S. CALZOLAIO, *Di alcune "regolarità" nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, pp. 453-476; G. COSMELLI, *Oltre i confini della "materia". La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015; C. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale "Renzi-Boschi"*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

croniche da poter, addirittura, riflettere una (vera e propria) tendenziale continuità con il passato⁶⁴ nonché segnatamente con la prassi giurisprudenziale anteriore al 2001.

Giacché tuttora le relazioni competenziali tra gli Enti repubblicani dipendono da farraginosi procedimenti costituzionalmente penalizzati dall'incapacità di condizionare a monte le scelte del legislatore statale, dinanzi il quale - in verità - la leale collaborazione ha finito semplicisticamente per essere l'oggetto di una disciplina di pure formalità (di mero metodo) a valle delle disposizioni di interesse nazionale (piuttosto che un utopico principio di risultato coinvolgente tutti gli Enti territoriali interessati dalle, unificanti, disposizioni di legge).

Tant'è che in buona sostanza le competenze statali sono permanentemente capaci (tramite i centripeti istituti delle "materie trasversali", della, così detta, "chiamata in sussidiarietà legislativa" e, non di meno, dei "poteri surrogatori" del Governo *ex art.* 120, comma 2, Cost.) di definire 'unilateralmente' a monte di ogni propria disciplina (ancorché in spregio del, pur proclamato, principio collaborativo) gli unitari (e comuni) interessi (nazionali) della Repubblica italiana.

Del resto - come osservato - le pur preziose valutazioni giurisprudenziali circa l'adeguatezza degli strumenti collaborativi utilizzati 'a valle' della legislazione rimangono, comunque, affidate ad un tipo di giudizio del Giudice delle leggi, saldamente, ancorato alla «*natura ed intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte*»⁶⁵.

⁶⁴ *Ex multis*, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, n. 1/1971, pp. 84-184; A. COSTANZO, *Aspetti problematici delle intese fra Stato e Regione*, in *Diritto e Società*, n. 3/1983, pp. 437-453; S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un contemperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1988, pp. 563-589; M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5/1994, pp. 1313-1336; A. ANZON DEMMING, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, p. 139 ss.; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2008, pp. 34-41.

Per un aggiornato approfondimento sulle dinamiche della "supremazia statale" appare significativo il rinvio al recente studio monografico di L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessioni sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021 (specialmente p. 114 ss.).

⁶⁵ C. cost., sent. 29 gennaio 2005, n. 62, par. 16 del Considerato in diritto. A prezioso commento si leggano N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Le Regioni*, n. 5/2005, pp. 971-977; I. NICOTRA, *Il principio unitario: una versione aggiornata del vecchio interesse nazionale nella recente giurisprudenza costituzionale in materia ambientale*, in www.forumcostituzionale.it. Da questa sentenza capostipite si è poi sviluppato, come sopra evidenziato, un consolidato orientamento - senza alcuna effettiva soluzione di continuità - che ha sindacato l'adeguatezza degli strumenti collaborativi in base "al tipo di interesse coinvolto ed alla natura ed all'intensità dell'esigenze unitarie". Sul punto, tra le tante, si vedano: C. cost., sentenze 22 luglio 2010, n. 278, par. 12 e 13 del Considerato in diritto; 13 luglio 2017, n. 182, par. 5 del Considerato in diritto; 16 luglio 2019, n. 179, par. 12.5 del Considerato in diritto. In dottrina, sul tipo di interessi coinvolti e sull'intensità dell'esigenze unitarie, si confrontino, *ex multis*, le preziose ricostruzioni di O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, n. 4/2004, pp. 941-954; C.

È per tutta questa serie di ragioni sin qui sommariamente esposte che spesso si è, ambigualmente, verificato nella prassi ‘collaborativa’ della Repubblica italiana (delle Autonomie) che «il Governo pur continuando a sottoporre i suoi atti normativi alle conferenze ne ignorava poi sia le eventuali critiche di incostituzionalità sia le proposte emendative»⁶⁶.

Tutto ciò posto non esagereremmo affatto se, qui, affermassimo che il tempo (poco più di un anno) finora trascorso nella gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 abbia (prepotentemente) fatto venire al pettine tanti ‘nodi’ che per quasi vent'anni si sono (sorprendentemente) attanagliati nelle riflessioni di vari giuristi circa l'inquadramento riconducibile all'“interesse nazionale italiano” successivo alla revisione del 2001.

D'altro canto, le difficoltà del *Virus* hanno ‘imposto’ (come mai prima d'ora) maturi sforzi di (estrema) onestà intellettuale: ‘costringendo’ (se non altro) a mettere, sino in fondo, a nudo - in tutta l'evidenza - mito e realtà dell'impianto autonomistico della Repubblica italiana (delle Autonomie), risultante a seguito delle modifiche introdotte con legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

Dal che un dato (su tutti) appare, ad oggi, ineluttabile: non può sostenersi che il legislatore costituzionale del 2001 volesse - davvero - espungere l'interesse nazionale dal testo della Carta, per l'oggettiva ‘impossibilità’ giuridica legata alla circostanza che, in massima sintesi, quando si tratta di interesse nazionale ci si riferisce ad una multiforme valvola di sicurezza (unitaria) per l'ordinamento repubblicano, concorrente a dare, in sé, forma indivisibile alla Repubblica italiana (*ex art. 5 e 139 Cost.*). Sicché degli istituti o più in generale delle materie di interesse nazionale saranno pur sempre

PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale ed interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/2006, pp. 817-840; S. BUDELLI, *Autonomia dei raccordi nell'assetto policentrico*, Torino, Giappichelli, 2006; F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2007, pp. 11-37; G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2009; S. CALZOLAIO, *Di alcune “regolarità” nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 2/2013, pp. 453-476; G. COSMELLI, *Oltre i confini della “materia”. La potestà legislativa residuale delle Regioni tra poteri impliciti e sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2015; C. BERTOLINO, *Stato e Regioni tra potere sostitutivo, chiamata in sussidiarietà e clausola di supremazia nella prospettiva del progetto di riforma costituzionale “Renzi-Boschi”*, in *Federalismi.it*, n. 21/2016; F. MANGANIELLO, *Interesse nazionale, interessi europei e vincoli alla potestà normativa regionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017.

⁶⁶ I. RUGGIU, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, p. 531.

individuabili in Costituzione (ed anche al di là del formale *nomen*) ogni qual volta ci si riferisca alla, imprescindibile, cura delle ragioni unitarie (ed infrazionabili) della Repubblica.

Semmai si potrebbe, al più, riconoscere che la riforma del *Titolo V* aspirasse a mutare il *modus operandi* del nostro interesse nazionale, passando da una logica imperniata sulla supremazia statale ad una - più moderna - dinamica ispirata alla leale collaborazione tra gli Enti coinvolti dai nuovi istituti di 'interesse nazionale', quali: a) le "materie trasversali" di competenza finalistica statale (sul piano della potestà legislativa); b) la "chiamata in sussidiarietà legislativa" dello Stato (sul piano di "esercizio unitario" delle funzioni amministrative e di un loro "parallelismo" rispetto all'esigenza dell'uniforme disciplina legislativa, omogenea, delle funzioni "attratte", da cui è, così, derivato l'intervento del legislatore statale, di "attrazione"); c) i poteri *ex art.* 120, comma 2, Cost. del Governo statale di 'surrogazione' nei confronti delle competenze costituzionalmente attribuite agli Enti territoriali della Repubblica (sotto entrambi i piani, vale a dire sia sul sensibile piano di una surrogazione nei riguardi delle funzioni amministrative allocate agli Enti repubblicani che, nondimeno, sotto il profilo di una, vera e propria, sostituzione legislativa - di natura strettamente temporanea e cedevole - nei confronti della potestà dei legislatori regionali).

Eppure, al netto delle sostanziali (apparentemente travolgenti) novità introdotte dalla revisione del *Titolo V*, è sotto gli occhi di tutti l'assenza di una necessaria disciplina costituzionale che 'regolasse' il principio di leale collaborazione e (soprattutto) le concrete modalità procedurali con le quali tale principio avrebbe dovuto inverarsi nell'ordinamento italiano, in relazione ai rapporti tra Stato, Regioni ed Autonomie locali.

Probabilmente se guardassimo tutto sotto una diversa angolazione visuale la mancata previsione nella legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3, di un'espressa disciplina di regolazione (puntuale) di sede, modalità e termini di composizione dialettica delle relazioni competenziali tra Stato, Regioni ed Autonomie locali può essere (agevolmente) interpretata più che come un banale *lapsus calami* della riforma del *Titolo V* del 2001 come l'espressione della *voluntas legis* di 'scaricare' - come profetizzato sin dal 2001 da Augusto Barbera⁶⁷ - il peso del permanente interesse nazionale italiano (delle sue 'positivizzate' e costituzionalmente aggiornate 'forme')

⁶⁷ A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, pp. 345-346.

nonché il risultato della sua effettiva determinazione sulle larghe spalle delle decisioni della Corte costituzionale.

Ciò è tanto più vero quanto più si assumesse la piena consapevolezza del fatto per cui ad onta delle strutturali lacune (costituzionali) sul funzionamento procedimentale del principio di leale collaborazione in ogni caso il mancato ricorso ai canoni collaborativi da parte dello Stato esporrebbe sostanzialmente a vizi di legittimità ogni utilizzo degli istituti vocati dopo la revisione del *Titolo V* alla cura delle unitarie ragioni di coesione ed indivisibilità della Repubblica.

Cosicché sui Giudici di Palazzo della Consulta è ricaduto non solo l'oneroso compito di dover costantemente individuare il 'variabile livello degli interessi' - nazionali - coinvolti nei nuovi meccanismi costituzionali di coesione ed unificazione dell'ordinamento italiano ma (soprattutto) la complicatissima difficoltà di giudicare sulla base di un sistema che pur essendo divenuto strutturalmente policentrico⁶⁸ è rimasto fondamentalmente ancorato ad una impostazione "separatista"⁶⁹ nelle relazioni fra i differenti livelli di governo.

Laddove - detto in soldoni - la leale collaborazione è progressivamente finita per appiattirsi ontologicamente su profili di puro 'metodo' formale, fino al punto tale di non poter fare altro che 'demandare' la sostanza del vero risultato dei canoni collaborativi tra gli Enti repubblicani alle valutazioni maturate (in un'ultima istanza) nel Collegio di Palazzo della Consulta, cui (è ben noto) sono precluse, almeno in teoria, valutazioni di merito politico, ancorché (di fatto) centrali per l'integrazione (pretoria) del principio collaborativo.

⁶⁸ M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, pp. 1273-1304; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2003; A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, il Mulino, 2006; C. DI MARCO - L. G. SCIANNELLA (a cura di), *Dalla Repubblica delle Autonomie ad un nuovo (e indefinito) accentrimento dei poteri nello Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014; L. VANDELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, il Mulino, 2015; G. DEMURO, *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in *Federalismi.it*, n. 7/2018.

⁶⁹ *Ex multis*, A. ANZON DEMMING, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in www.forumcostituzionale.it; F. MERLONI, *La leale collaborazione nella Repubblica delle Autonomie*, in *Diritto Pubblico*, n. 3/2002, pp. 827-880; A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio di leale collaborazione*, in E. BETTINELLI - F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale: atti del Seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003*, Torino, Giappichelli, 2004, pp. 416-449; R. BIN, *La leale collaborazione nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Avvocatura dello Stato*, n. 2/2008, pp. 34-41; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, Giuffrè, 2008.

Senonché può senz'altro dirsi fortissimo il *déjà vu* del fenomeno di una 'trasposizione' dei profili di merito dell'interesse nazionale in quelli di (stretta) legittimità: ciò per lo meno è sembrato accadere sino alle soglie del 'tragico' scoppio dell'emergenza epidemiologica in Italia.

4. L'interesse nazionale italiano nella pandemia: osservazioni a partire dalla sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale.

Lo scoppio dell'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del COVID-19 ha posto la Repubblica italiana (l'Unione Europea nonché - più in generale - il mondo intero, trattandosi di una, vera e propria, 'pandemia') dinanzi ad una "prova di maturità" istituzionale senza precedenti.

Ovviamente la tematica dell'emergenza sanitaria epidemiologica da COVID-19 sottende profili complessi e, oltre tutto, notevolmente intrecciati tra loro su diversi piani disciplinari (dalle scienze dure - fulcro della nota discrezionalità tecnica - passando per le umanistiche scienze politiche sino, esemplificativamente, a giungere agli essenziali profili giuridici del diritto costituzionale ed amministrativo, di diritto civile e del lavoro, senza escludere ricollegabili aspetti di altra natura) tale per cui il fenomeno dell'impatto del *Virus* sull'ordinamento meriterebbe, per onestà intellettuale, una distinta sede di trattazione *ad hoc*.

Tuttavia ciò non ci impedisce di riflettere, comunque, su alcune questioni che lo scoppio dell'emergenza epidemiologica impone (ed imporrà, senz'altro, in numerose occasioni) sul tavolo del nostro «custode dell'interesse nazionale»⁷⁰: ovvero la Corte costituzionale.

In estrema sintesi si possono raggruppare, per lo meno, tre profili di diritto pubblico dell'emergenza sanitaria afferenti al *core business* dell'interesse nazionale italiano: a) il primo riguarda l'individuazione degli istituti che in assenza di un'espressa disciplina costituzionale *ad hoc* sullo stato di emergenza possano assurgere alla legittima gestione di una situazione tanto complessa e delicata come quella causata dal COVID; b) il secondo punto che con forza emerge in evidenza attiene al sensibile ruolo di indirizzo e di coordinamento dello Stato; c) da ultimo l'emergenza sanitaria pone,

⁷⁰ A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, pp. 345-346.

in terzo luogo, nuovamente sotto i riflettori dell'opinione pubblica (e degli, stessi, addetti ai lavori del mondo istituzionale) lo storico tallone d'Achille della revisione del *Titolo V* ossia l'endemica debolezza del principio di leale collaborazione nelle relazioni tra Stato ed altri Enti della Repubblica italiana (delle Autonomie).

Non si pretende di avere (né si possiede - naturalmente - alcuna presunzione di riuscire a dare) risposte certe: si vuole invece solo collegare, fotograficamente, quanto sin qui ricostruito in relazione all'interesse nazionale coi profili emergenziali che il COVID ha prepotentemente fatto riemergere in materia (di interessi nazionali).

Sul primo punto conosciamo bene il perché dell'assenza di una disciplina costituzionale *ad hoc* sullo stato di emergenza: causata dalle cicatrici storiche che i Costituenti ereditarono in mente pensando all'accentramento di poteri per la gestione di certe situazioni di emergenza.

Ma d'altra parte è anche per fattispecie emergenziali che venne introdotta la 'clausola di supremazia' all'art. 127 Cost. ed il 'limite' per il legislatore regionale dell'interesse nazionale all'art. 117 Cost., unitamente - è ovvio - alla previsione della fonte per eccellenza nella disciplina di casi straordinari di necessità ed urgenza ossia il decreto legge.

Dal che pure dopo la revisione costituzionale del 2001 lo strumento 'cardine' per la disciplina di situazioni emergenziali permane il decreto legge: specialmente se adottato nell'alveo delle (pervasive) materie trasversali di (finalistica) competenza legislativa statale (con effetti 'unificanti' ed 'uniformanti' nel sistema delle fonti), come pure se posto in essere in via "surrogatoria" (dalla natura strettamente temporanea e cedevole) rispetto alle stesse competenze legislative regionali, al ricorrere (ovviamente) dei presupposti contemplati dal secondo comma del novellato art. 120 Cost. (tra cui si rammenta, proprio, il caso di "*pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica*", nonché - più in generale - l'ipotesi in cui lo richiedano le ragioni di una sensibile "*tutela dell'unità giuridica ed economica*" della Repubblica).

Quanto alle funzioni di indirizzo e coordinamento dello Stato sappiamo molto bene che in origine si trattasse di un peculiare istituto «inventato»⁷¹ dal legislatore (attesa la testuale inesistenza nella Costituzione del '48) e ciò nonostante legittimato dalla consolidata giurisprudenza

⁷¹ R. BIN, voce *Legge regionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, volume IX, Torino, UTET, 1994, p. 190.

costituzionale in ragione delle infrazionabili ed unitarie esigenze di coordinamento nel trasferimento delle funzioni amministrative agli Enti regionali, fino al punto di corrispondere (non ad un limite ulteriore ma) al «risvolto positivo»⁷² dell'interesse nazionale.

In pandemia, in verità, un pregnante esempio di indirizzo e coordinamento statale è venuto impetuosamente a 'riemergere' *sub specie* di ricorso (per vero sin troppo abusato) al DPCM: un provvedimento che - in estrema sintesi - va a collocarsi (*ex art.* 95 Cost.) nella peculiare categoria di quegli atti di "alta amministrazione"⁷³ che il Presidente del Consiglio dei Ministri (al fine di un mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo nell'alveo di un contesto storico, convulsamente, connotato da difforme mutevolezza delle condizioni di sviluppo della pandemia) ha adottato per il funzionale "raccordo" tra gli indirizzi generali (talvolta al limite di un'elusione della legalità sostanziale) contemplati nei decreti legge e le (concrete) funzioni amministrative in materia di emergenza sanitaria epidemiologica, esercitate dalle Amministrazioni Pubbliche⁷⁴.

Ma il punto dolente continua, tuttora, ad essere oggettivamente il (pressoché marchiano) mal funzionamento del principio della leale collaborazione nelle relazioni tra gli Enti coinvolti nella gestione dell'emergenza.

Senza poter scendere nei minimi dettagli non appare peregrino sostenere che la 'sequenza' dei decreti legge e dei (molti più numerosi) decreti del Presidente del Consiglio abbia di fatto

⁷² *Ex multis*, C. cost., sentenze 4 marzo 1971, n. 39; 24 luglio 1972, n. 138; 22 luglio 1976, n. 191; 29 luglio 1982, n. 150; 21 dicembre 1985, n. 357; 15 luglio 1986, n. 195; 7 aprile 1987, n. 107; 19 maggio 1988, n. 564; 30 gennaio 1997, n. 18. Per approfondimenti in dottrina si vedano, *ex multis*, F. TRIMARCHI BANFI, *Nuovi "risvolti positivi" per l'interesse nazionale?*, in *Le Regioni*, n. 3/1988, pp. 729-759; E. GIZZI - A. ORSI BATTAGLINI, *La funzione di indirizzo e coordinamento*, Milano, Franco Angeli, 1988; G. FALCON, *Varianti giurisprudenziali in materia di indirizzo e coordinamento*, in *Le Regioni*, n. 1/1989, pp. 207-227; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, Cacucci Editore, 1992; S. MANGIAMELI, *L'indirizzo e il coordinamento: una funzione legislativa costituzionalizzata dalla Corte*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 1/1997, pp. 1131-1139.

⁷³ Sul punto sia consentito il rinvio alle argomentazioni sviluppate in A. MITROTTI, *Salus Rei Publicae e legalità alla prova dell'emergenza da Covid-19. Inediti strumenti di gestione dei D.P.C.M.*, in *AmbienteDiritto.it*, n. 3/2020.

⁷⁴ Proprio di recente il Consiglio di Stato ha avuto occasione di soffermarsi diffusamente sulla natura dei DPCM: argomentando (con persuasività) che quando si ragiona dei DPCM intervenuti nella (tragica) gestione della emergenza sanitaria da Covid-19 si tratta «indubbiamente di atti di alta amministrazione, espressione di ampia discrezionalità, attraverso i quali il Governo ha attuato le fondamentali scelte politiche e amministrative di gestione della gravissima crisi pandemica verificatasi a partire del mese di gennaio del 2020, essi, da un lato, anche da questo angolo di visuale, non richiedono corredi motivazionali raffrontabili a quelli necessari per gli ordinari provvedimenti amministrativi, dall'altro lato sono sindacabili in questa sede di esame di legittimità solo per carenze e/o errori gravi e manifesti e per evidente illogicità, irrazionalità, sproporzione o irragionevolezza, restando precluso ogni sindacato che possa riguardare il merito e la condivisibilità delle decisioni adottate, né la loro opportunità e convenienza» Cons. St., Sez. Prima, Adunanza di Sezione, 13 maggio 2021, n. 850, par. 8.2 del Considerato in diritto.

prodotto l'incontrovertibile effetto di eludere (in sostanza) il principio collaborativo con i soggetti istituzionalmente coinvolti nella gestione dell'emergenza.

Si è consapevoli - ovviamente - che l'impellente urgenza di determinate misure mal si conciliasse, in sé, con i farraginosi passaggi per il sistema delle Conferenze, né si ignora affatto la (pur apprezzabile) novità del (più celere ma meno formale) ricorso alla "Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome"⁷⁵, come pure non si trascura il (pressoché formalistico) coinvolgimento dei Presidenti delle Regioni interessate dalle varie misure emergenziali, ciò che tuttavia non può evitare di balzare sorprendentemente all'occhio è il cronicizzato accentramento statale di ogni competenza materialmente riconducibile al *Coronavirus*, come se, paradossalmente, a partire dal *Virus* si fosse improvvisamente cancellata l'ontologica esistenza materiale di altre competenze costituzionalmente 'sovrapponibili' ed interferenti con l'esercizio dei poteri statali, come se *mutatis mutandis* tutto l'esistente 'competenziale' disciplinato in Costituzione potesse rientrare (verrebbe - qui - da dire "trasversalmente") in un'unica 'materia' afferente alla disciplina dell'emergenza sanitaria.

Pur forzando il testo della Carta repubblicana, se (per assurdo) ciò fosse vero striderebbe - platealmente - con i consolidati orientamenti pregressi della giurisprudenza costituzionale: secondo cui anche in un periodo di grave emergenza non sarebbe mai, completamente, possibile una - netta - 'espropriazione' (*sub specie* di una surrettizia 'cancellazione') delle competenze regionali senza l'effettivo ricorso ai meccanismi collaborativi⁷⁶.

Forse è anche per questa non affatto trascurabile ragione che con la recentissima sentenza n. 37 del 12 marzo 2021 la Corte costituzionale ha pressoché mutato il 'segno' dei propri pregressi orientamenti: stravolgendo - addirittura - gli schemi argomentativi fin qui 'cristallizzati' in relazione a cruciali istituti dell'ordinamento maturati in punto di garanzia per le ragioni di unitarietà, uniformità e coesione della Repubblica italiana.

⁷⁵ Appare significativo rimandare a quanto ricostruito in P. GIANGASPERO, *Note sparse sui rapporti tra Stato e Regioni in materia di gestione dell'emergenza Covid 19, tra istanze di omogeneità e spinte alle differenziazioni territoriali*, in *Quaderni Amministrativi*, n. 3/2020, pp. 6-21; N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, pp. 99-106.

⁷⁶ *Ex plurimis*, C. cost., sentenze 5 aprile 2019, n. 72, par. 4 del Considerato in diritto; 2 dicembre 2019, n. 246, par. 5 del Considerato in diritto; 21 gennaio 2016, n. 8, par. 8 del Considerato in diritto; 16 febbraio 2012, n. 22, par. 3 del Considerato in diritto.

La paradigmatica sentenza n. 37 del 2021 ha, segnatamente, deciso un giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto l'intera legge regionale della Valle d'Aosta n. 11 del 9 dicembre 2020 (rubricata "*Misure di contenimento della diffusione del virus SARS-COV-2 nelle attività sociali ed economiche della Regione autonoma Valle d'Aosta in relazione allo stato d'emergenza*") impugnata dal Governo statale (*ex art.* 127, c. 1, Cost.) per il lamentato contrasto (oltre che con l'art. 25, c. 2, della Carta) con i 'classici' parametri sinora a base dell'interesse nazionale italiano successivo alla revisione del *Titolo V*: come l'art. 117, c. 2, del testo costituzionale (di cui è stata lamentata la violazione delle lettere m, q ed h, in punto di "materie trasversali" riguardanti i livelli essenziali delle prestazioni da dover garantire su tutto il territorio 'nazionale', la profilassi internazionale e l'ordine pubblico e la sicurezza), l'art. 118 Cost. (in relazione al principio della sussidiarietà verticale ed alla sua ricollegabile "chiamata in sussidiarietà legislativa") e - non di meno - l'art. 120 della Carta (che, al secondo comma, sappiamo riferirsi all'istituto dei penetranti poteri "sostitutivi" del Governo statale).

In verità nel proprio ricorso la Presidenza del Consiglio ha altresì eccepito come parametro di costituzionalità dell'impugnata legge regionale il rispetto del principio della leale collaborazione: cosa che, di primo acchito, potrebbe lasciar i più perplessi, non tanto sul piano giuridico dei rapporti competenziali tra Stato e Regioni quanto per il fatto, più istituzionale, che, in tutta onestà, il Governo dallo scoppio del COVID-19 non avesse - di per sé - 'brillato' per trasparenza ed efficacia nella regolazione dei rapporti collaborativi con gli Enti autonomi territoriali della Repubblica, 'travolti' dall'emergenza sanitaria⁷⁷.

Senonché la Corte costituzionale nella delicata opera di sintesi tra la complessità dei profili materiali sottesi alla disciplina legislativa dell'emergenza epidemiologica (da un lato) e (dall'altro lato) il 'consueto' onere di dovere, comunque, interpretare la legittimità delle disposizioni di legge alla luce di parametri costituzionali intrinsecamente 'bisognosi' di una integrazione pretoria (specie in relazione all'effettivo funzionamento del principio di leale collaborazione) ha, radicalmente, rivoluzionato la propria prospettiva ermeneutica di lettura della *causa petendi* oggetto del

⁷⁷ Sulle ("speciali") dinamiche dei rapporti di supremazia statale appare, qui, significativo rimandare a quanto incisivamente ricostruito nel recente, pregevole, volume di L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessioni sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021, p. 114 ss.

contenzioso: svincolandosi⁷⁸, per intendersi, dai pur consolidati orientamenti maturati dopo la revisione del *Titolo V*.

A ben riflettere infatti ciascuno dei titoli competenziali invocati dal Governo statale avrebbe di per sé recato - se letto sulla base della pregressa e cristallizzata giurisprudenza - il necessario ricorso ai canoni collaborativi: trattandosi di istituti (come le “materie trasversali”, l’“attrazione in sussidiarietà” ed i poteri “surrogatori” del Governo) notoriamente ‘pervasivi’ delle competenze costituzionalmente attribuite alle Regioni (ed agli Enti locali).

Ed invece la Corte costituzionale, mutando prospettiva, ha ricondotto ogni competenza statale della gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 a qualcosa di strutturalmente diverso rispetto ai classici istituti finora conosciuti nell'ordinamento repubblicano dopo la celebre riforma del *Titolo V*: giacché per il Giudice delle leggi la materia della disciplina di gestione dell'emergenza da COVID-19 deve ‘intendersi’ «ricade[re] nella competenza legislativa esclusiva dello Stato a titolo di “profilassi internazionale” (art. 117, secondo comma, lettera q, Cost.), che è comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla»⁷⁹.

Da qui ciò che, però, effettivamente disorienta (lasciando perplessi) è come sia possibile che a giudizio della Corte costituzionale da un lato si parli di una materia inerente a «norme che garantiscano “uniformità anche nell’attuazione, in ambito nazionale, di programmi elaborati in sede internazionale e sovranazionale”»⁸⁰ - sulla base di ‘sensibili’ (e pregnanti) ragioni che «radicano nell’ordinamento costituzionale l’esigenza di una disciplina unitaria, di carattere nazionale, idonea a preservare l’eguaglianza delle persone nell’esercizio del fondamentale diritto alla salute»⁸¹ - e dall’altro lato venga al contempo energicamente rimarcato che non si tratti, affatto, di una competenza di natura trasversale.

⁷⁸ Nel senso di una “sterzata” rispetto alle interpretazioni maturate in giurisprudenza dopo la revisione costituzionale del 2001 argomenta M. MEZZANOTTE, *Pandemia e riparto delle competenze Stato-Regioni in periodi emergenziali*, in *Consulta online*, n. 1/2021, pp. 329-337.

⁷⁹ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7 del Considerato in diritto. Per un commento sugli aspetti della profilassi internazionale appare utile il rinvio a R. NIGRO, *La sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2021 e il controllo dello Stato sulle questioni di rilievo internazionale*, in *Diritti regionali*, n. 2/2021, pp. 419-434.

⁸⁰ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7 del Considerato in diritto.

⁸¹ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7.1 del Considerato in diritto.

Ciò per il vero lascerebbe chiunque conoscesse il significato della trasversalità di una materia assai stupito⁸².

Come potrebbe - d'altra parte - una materia, *ex se*, teleologicamente protesa a garantire nell'ordinamento repubblicano ragioni di uniformità legislativa nella prevenzione e contrasto di malattie epidemiche non essere 'trasversale' rispetto alla materia (di competenza concorrente tra Stato e Regioni) della tutela della salute?⁸³

Oppure ancora come potrebbe mai la disciplina di prevenzione e di contrasto delle malattie epidemiologiche non sovrapporsi trasversalmente rispetto alla materia dell'istruzione, a quella del governo del territorio (tutte - si badi - materie di competenza concorrente) o (per astratta ipotesi) alla materia (di competenza residuale regionale) del turismo?⁸⁴

La risposta, asettica, della Corte si è arrestata al punto di definire la materia della "profilassi internazionale" come «tale da assorbire ogni profilo»⁸⁵ possibile della disciplina (pur mediatamente) riconducibile al settore della "emergenza pandemica".

Sicché non di materia trasversale si tratterebbe: bensì di una materia "assorbente" qualsiasi altra possibile in pandemia⁸⁶.

⁸² Del resto «meraviglia che la Corte abbia voluto espressamente smentire la natura "trasversale" della profilassi internazionale mentre – al contempo – ne andava accogliendo una descrizione in termini finalistici. Nell'affermare che la profilassi internazionale deve ritenersi "comprensiva di ogni misura volta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla", si sta evidentemente riconoscendo che la stessa, lungi dall'assumere i caratteri di una materia-oggetto, debba ricostruirsi come competenza finalistica dello Stato idonea ad attraversare una pluralità di ambiti materiali. Ciò che rileva, infatti, è il fine da raggiungere (contrasto e prevenzione dell'epidemia)» D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, p. 15.

⁸³ «In tal senso, pare difficile negare che, nei fatti, la profilassi internazionale assuma una portata trasversale, volta a tutelare, in prospettiva teleologica, il valore della salute sull'intero territorio nazionale» C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, p. 5.

⁸⁴ «La pietrificazione della competenza esclusiva, strumentale alla sussunzione della disciplina nazionale nell'art. 117, secondo comma, lett. q), cela dunque un criterio di prevalenza tacito, nel senso che il valore da tutelare consente l'assorbimento di aspetti o settori oggettivamente afferenti a talune competenze concorrenti» C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, p. 5.

⁸⁵ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7 del Considerato in diritto.

⁸⁶ Dal che (come autorevolmente sottolineato in dottrina) la Corte ha «preferito evitare la trappola delle materie trasversali, pur evocata in dottrina» B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *Federalismi.it*, Paper - 21 aprile 2021, Osservatorio di diritto sanitario, p. 4. Sul punto appare altresì utile rimandare a D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2/2021, pp. 10-18.

Il punto è che il concetto di “assorbimento” da parte di un'unica materia di ogni profilo disciplinare possibile sembrerebbe - di per sé - cancellare anni ed anni di giurisprudenza costituzionale sulle “materie trasversali”: ragionando di una materia che pur non essendo trasversale rispetto ad altre possiede comunque la capacità di assorbire aspetti disciplinari di altri titoli competenziali, con l'effetto consequenziale di rievocare (come se il *Titolo V* non fosse mai stato revisionato) l'onnivora fattezza del limite di interesse nazionale contemplato nel testo originario degli articoli 117 e 127 Cost.

Anche perché - a ben riflettere - escludere la trasversalità della materia di profilassi internazionale ha giocato nell'impianto argomentativo della sentenza n. 37 del 12 marzo 2021 un ruolo vitale per il Giudice delle leggi sul versante di una pragmatica soluzione (se non, proprio, elusione) delle problematiche legate al principio di leale collaborazione ed alla sua effettiva realizzazione nell'ordinamento repubblicano⁸⁷.

Sappiamo sin troppo bene (d'altro canto) che nella giurisprudenza costituzionale successiva alla revisione del *Titolo V* l'interpretazione che la Corte costituzionale ha dato delle materie trasversali e dei discendenti effetti pervasivi rispetto alle altre materie oggetto di sovrapposizione disciplinare è stata da una parte orientata alla - ineludibile - garanzia dell'esigenze di uniformità ed omogeneità legislativa (attesa l'ontologica impossibilità di una, netta, divisione della legislazione in compartimenti stagni) unitamente dall'altra parte all'individuazione pretoria del criterio teorico in base al quale (praticamente) si sarebbe dovuto ‘risolvere’ il conflitto competenziale sorto tra le pieghe della ‘trasversalità’ di una materia e le relative competenze ‘trasversalmente’ attraversate. Da qui passando per l'iniziale ed insoddisfacente applicazione della “teoria dei punti di equilibrio”⁸⁸ il

⁸⁷ Tant'è vero che «se la Corte avesse rilevato un intreccio di competenze statali e regionali, avrebbe dovuto confrontarsi con la sua costante giurisprudenza che richiede, in tali occasioni, l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni quanto meno a valle dell'attuazione amministrativa, con il rischio di sconfessare buona parte dei d.p.c.m., adottati previo parere del Presidente della Conferenza delle Regioni» C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, p. 5.

⁸⁸ Le iniziali decisioni in questa direzione possono considerarsi: C. cost., sentt. 7 ottobre 2003, n. 307, par. 24 del Considerato in diritto; 7 novembre 2003, n. 331, par. 5.2 del Considerato in diritto (che fa espresso richiamo «dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio»). Tra i primi commenti in dottrina sulla così detta teoria dei punti di equilibrio si veda R. BIN, «Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale» - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, Jovene, 2004, pp. 319-320. Per una ricostruzione aggiornata sia, qui, consentito rimandare ad A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2020, p. 141 ss.

Giudice delle leggi è pervenuto all'elaborazione del consolidato “*criterio di prevalenza*” di una materia: laddove però per evitare che il concetto di “prevalenza” riesumasse, surrettiziamente, l'unilaterale logica della supremazia statale - nascosta nelle materie trasversali, prevalenti pressoché sistematicamente nei conflitti competenziali - la giurisprudenza (sebbene con alterno rigore) ha cominciato a ricorrere alla richiesta che venisse rispettato il principio di una leale collaborazione tra lo Stato titolare delle materie (regolarmente prevalenti) ‘trasversali’ e le Regioni titolari delle “soccumbenti” materie nel giudizio di “prevalenza”.

Probabilmente in un serio momento di incontrovertibile (convulsa) emergenza per il Paese, segnato da - croniche - debolezze politiche sottese alle instabili maggioranze di Governo (nonché attraversato da oggettive difficoltà istituzionali per la Repubblica italiana), la Corte costituzionale (andando forse un pò oltre quelle che - di per sé - sarebbero strette valutazioni di natura politico-costituzionale⁸⁹) ha voluto ‘evitare’ i pericoli di un nuovo (e drammatico) fallimento del principio collaborativo e lo ha fatto (elegantemente) interpretando (vale a dire) la profilassi internazionale non come una “materia trasversale” (che avrebbe implicato il ricorso al criterio della “prevalenza” nel conflitto tra le materie sovrapposte e, per conseguenza, il rispetto della leale collaborazione) ma come una materia “assorbente” qualsiasi altro tipo di profilo disciplinare “riconducibile” alla ‘emergenza epidemiologica’⁹⁰.

⁸⁹ Si tratta di un punto davvero sensibile: per cui si confronti - *ex plurimis* - quanto più in generale ricostruito in S. D’ALBERGO, *Attuazione e revisione costituzionale: lotta politica e politica istituzionale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/1973, pp. 211-221; F. CUOCOLO, *Diritto e politica nella giurisprudenza costituzionale in materia di Regioni*, in *Giurisprudenza Costituzionale*, n. 2/1987, pp. 334-363; V. ONIDA, *Sindacato di legittimità costituzionale e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3/1990, pp. 679-695; A. MORRONE, *Lo Stato regionale: dalla giustizia costituzionale alla politica*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2006, pp. 351-356; F. LEOTTA, *La competenza legislativa nei sistemi autonomisti. Dalla crisi della sovranità statale all’affermarsi della sussidiarietà*, Milano, Giuffrè, 2007, p. 15 ss.; A. RUGGERI, *Il problematico “bilanciamento” tra politica e diritto costituzionale (tornando a riflettere su Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *Le Regioni*, n. 4-5/2008, pp. 849-863; A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di Giustizia costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2014, p. 103 ss.; I. DOMINIANNI, *La deriva della politica costituzionale*, in *Democrazia e Diritto*, n. 2/2016, pp. 7-13; M. RAVERAIRA, *Il giudizio sulle leggi: la Corte costituzionale sempre più in bilico tra giurisdizione e politica*, in *Lo Stato*, n. 11/2018, pp. 123-152; M. SALERNO, *Contributo allo studio del principio costituzionale del merito*, Torino, Giappichelli, 2020.

⁹⁰ Sennonché sarebbe, onestamente, da porsi un serio (e forse inquietante) interrogativo. «*Quale regionalismo ci consegna la pandemia? L'emergenza ha dimostrato i limiti del regionalismo “garantista” (fondato sulla separazione delle competenze e sulla rigidità del riparto di funzioni), la debolezza del regionalismo “cooperativo” (in assenza di una Camera delle autonomie e in carenza di costituzionalizzazione della Conferenza Stato-Regioni), la pericolosità del regionalismo “competitivo” (accentuato peraltro dalle recenti vicende elettorali regionali), soprattutto per la tenuta degli elementi unificanti del sistema sanitario nazionale*» N. PIGNATELLI, *Brevi note sul regionalismo nell'emergenza sanitaria*, in questa *Rivista*, n. 2/2020, p. 101.

Il che manifesta - senz'altro - l'indiscutibile effetto di inaugurare, così, una nuova frontiera della trasversalità (la 'trasversalità' 2.0 rispetto all'entrata in vigore del revisionato *Titolo V*) oppure, molto più semplicemente, dischiude il risultato di un mascheramento ermeneutico della persistente operatività (al netto delle, celebri, modifiche del 2001 e comunque a margine di ogni fallito tentativo successivo di revisione costituzionale dell'impianto autonomistico) della originaria valenza dell'interesse nazionale italiano (che, in tal senso, rinviene significative ed autorevolissime conferme nel non essere mai stato espunto dal *Titolo V*).

Passando per questa via di lettura, infatti, può comprendersi sino in fondo il circolare impianto argomentativo disegnato, dai Giudici di Palazzo della Consulta, con la deliberazione della recentissima sentenza n. 37/2021 della Corte costituzionale: laddove segnatamente sul piano di riparto delle primarie competenze legislative ogni profilo disciplinare, comunque, riconducibile all'emergenza sanitaria da COVID-19 è stato 'assorbito' dalla materia (di legislazione esclusiva dello Stato) della "profilassi internazionale", mentre sotto il profilo amministrativo è corrisposto l'urgente bisogno di un "unitario esercizio" delle funzioni (attribuite *ex lege* all'Amministrazione dell'emergenza) estrinsecatosi (si badi bene) non tanto attraverso il centripeto conferimento sussidiario al livello statale di tutte le attività (cosa - per altro - assai difficilmente percorribile, per l'esistenza di un modello organizzativo «composto»⁹¹ delle P.A. coinvolte) quanto - piuttosto - mediante il (riesumato) ricorso alla (penetrante) "funzione di indirizzo e di coordinamento" statale, una funzione posta in essere tramite la capillare adozione (ancorché talvolta schizofrenica) di decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri.

«Se, dunque, sono le strutture sanitarie regionali ad adoperarsi a fini profilattici, resta fermo che, innanzi a malattie contagiose di livello pandemico, ben può il legislatore statale imporre loro criteri vincolanti di azione, e modalità di conseguimento di obiettivi che la medesima legge statale, e gli atti adottati sulla base di essa, fissano, quando coesenziali al disegno di contrasto di una crisi pandemica. In definitiva, per quanto fondamentale sia

⁹¹ *Ex multis*, C. FRANCHINI - G. VESPERINI, *Le amministrazioni composte e il modello delle organizzazioni a rete*, in S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di Diritto Amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 114-116. Sul modello organizzativo del "sistema sanitario italiano" si rimanda, più diffusamente, a M. COLOMBINI, *Diritto sanitario. Organizzazione sanitaria. Medicina legale*, Firenze, USES Edizioni Scientifiche, 1991; C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, Bononia University Press, 2008; R. BALDUZZI - G. CARPANI (a cura di), *Manuale di diritto sanitario*, Bologna, il Mulino, 2013; C. BOTTARI, *Profili innovativi del sistema sanitario*, Torino, Giappichelli, 2018 (specialmente p. 49 ss.).

l'apporto dell'organizzazione sanitaria regionale, a mezzo della quale lo Stato stesso può perseguire i propri scopi, il legislatore statale è titolato a prefigurare tutte le misure occorrenti»⁹².

In sostanza (sulla base di un impianto argomentativo “eretto” su di una materia che pur non essendo di natura trasversale riesce ad ‘assorbire’ qualsiasi altro profilo disciplinare dell'emergenza sanitaria in corso, da cui - oltretutto - promana una pregnante attività di “indirizzo e coordinamento statale” nell'esercizio delle funzioni amministrative emergenziali) la Corte costituzionale è pervenuta (chiudendo il cerchio) alla conclusione che *«non vi può essere in definitiva alcuno spazio di adattamento della normativa statale alla realtà regionale, che non sia stato preventivamente stabilito dalla legislazione statale; unica competente sia a normare la materia in via legislativa e regolamentare, sia ad allocare la relativa funzione amministrativa [...] Si è già osservato che l'impatto della pandemia è tale da coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile. Ciò accade non solo perché il perseguimento degli obiettivi prefissi dallo Stato passa attraverso l'impiego delle energie dei sistemi sanitari regionali, ma anche perché, come si è già ricordato, è la stessa legge statale ad attribuire compiti alle autonomie»⁹³.*

5. Considerazioni conclusive.

Non è semplice - con tutt'onestà - poter tracciare un bilancio (trasparente, veritiero e completo) della prova di maturità istituzionale sottoposta, sinora, alla Repubblica italiana dalla tragica diffusione del COVID-19.

Certo è che prescindendo dalla notevolissima complessità dei multidisciplinari profili coinvolti, e dall'umano dramma (fino ad oggi) vissuto, non si può qui evitare di evidenziare che sotto il pur miope punto di vista del diritto pubblico italiano lo scoppio dell'emergenza sanitaria epidemiologica da COVID sia servito a mettere a nudo ‘definitivamente’ (semmai taluno avesse

⁹² C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 7.2 del Considerato in diritto.

⁹³ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 12 e 16 del Considerato in diritto. In dottrina non è mancato chi abbia incisivamente commentato che *«sarebbe stato ingenuo immaginare che la più grave emergenza sanitaria del dopoguerra potesse essere affrontata tramite spontanee convergenze orientate all'intesa, [dello Stato] con gli enti territoriali avvinti dalla ricerca di soluzioni condivise per il contenimento della pandemia»* C. CARUSO, *Il regionalismo antarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, p. 6.

nutrito dei dubbi) un nervo scoperto del revisionato *Titolo V*: l'endemica debolezza della (ad oggi utopica) leale collaborazione tra Stato ed Enti autonomi territoriali della Repubblica, cui corrisponde l'esistenza parallela di un permanentemente unilaterale (ed onnivoro) "interesse nazionale italiano", quale tipica espressione di una multiforme valvola di sicurezza (unitaria) per la chiusura sistemica dell'impianto autonomistico repubblicano.

In particolare, non può farsi a meno di notare come il COVID-19 abbia energicamente contribuito a riportare in luce (con piena nitidezza) nell'ordinamento le venature della primigenia interpretazione applicativa della 'clausola di supremazia' presente nell'originario testo di cui agli articoli 117 e 127 della Carta repubblicana del '48: come se (paradossalmente) il vigente *Titolo V* fosse stato 'provvisoriamente' posto da parte in pandemia o (ancora peggio) come se il *Titolo V* non fosse, mai, stato revisionato nel 2001.

Ci si rende, senz'altro, conto del peso - se non della 'pesantezza' - delle presenti considerazioni conclusive, ancorché si tratti di conclusioni oggettivamente riposanti su solidissime argomentazioni teoriche (e storiche): non già (si badi bene) per un soggettivo giudizio dello scrivente quanto piuttosto per l'incontrovertibile fatto di essere ragionamenti condivisi strutturalmente dall'impianto argomentativo della prima (al momento unica) sentenza della Corte costituzionale intervenuta nel «*riparto di competenze nel contrasto alla pandemia*»⁹⁴.

Difatti dallo scoppio della tragica pandemia da COVID-19 non possono sfuggire - appunto - due (pregnanti) elementi argomentativi circa la sussistenza ordinamentale dell'"originario" interesse nazionale italiano.

Da una parte si è assistito ad una nuova frontiera giurisprudenziale della trasversalità di una materia di legge: che pur non essendo dichiaratamente trasversale ad altre materie si atteggia, comunque, come una (sorta di onnivora) competenza materiale, in sé, capace di (riuscire ad) 'assorbire' (ed 'attrarre' intrinsecamente) tutti i profili disciplinari che (pur mediamente) 'ricadessero' nella (dilatata) sfera competenziale di gestione dell'emergenza sanitaria da COVID-19.

⁹⁴ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 9.1 del Considerato in diritto.

Dall'altra parte non sembra fantasioso osservare che nell'ordinamento costituzionale sia inverte una nuova interpretazione del novellato art. 118 Cost. e delle discendenti esigenze di "esercizio unitario" delle funzioni: giacché ci si è strutturalmente accorti che non potendo 'evitare' di «coinvolgere necessariamente le strutture regionali dotate di attribuzioni sanitarie e di protezione civile»⁹⁵ l'ineludibile esigenza repubblicana di un "unitario esercizio" delle funzioni è riuscita a trovare sfogo e soddisfazione non con la sussidiaria attrazione centripeta di ogni attività amministrativa dell'emergenza al livello statale di governo ma attraverso il ricorso (in grande stile) al ruolo "di indirizzo e coordinamento statale", posto in essere per il tramite dello strumento (pur discutibile) provvedimentale del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di raccordo (*ex art. 95 Cost.*) tra gli indirizzi politici ed amministrativi enucleati nei decreti legge - da un lato - e - dall'altro lato - l'attivo esercizio delle funzioni amministrative da parte delle P.A. dell'emergenza.

A chiusura del cerchio (iniziato da una materia legislativa 'assorbente' qualsiasi altro profilo disciplinare a sé mediatamente riconducibile e ruotato intorno ad una pervasiva attività statale di indirizzo e di coordinamento delle funzioni amministrative emergenziali) non può non trascurarsi l'endemico fallimento costituzionale ed istituzionale del principio della "leale collaborazione": che (senza dubbi) non può ritenersi compiutamente soddisfatto dal ricorso a (formalistiche) richieste da parte del Governo statale procedente di meri pareri (non vincolanti) dei Presidenti delle Regioni interessate o del Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome per il caso di misure riguardanti l'"intero territorio nazionale" (*ex art. 2 del decreto legge n. 19 del 25 marzo 2020*)⁹⁶.

Del resto la stessa Corte costituzionale - quasi per mettere le mani avanti rispetto ad un conosciuto problema - ha (pleonasticamente) tenuto a ben puntualizzare nelle argomentazioni della (analizzata) sentenza n. 37 del 12 marzo 2021 che «*il principio di leale collaborazione non è applicabile alle procedure legislative, ove non imposto direttamente dalla Costituzione (ex plurimis, sentenza n. 233 del 2019)*»⁹⁷.

Il punto, dolente, è che se non è (pacificamente) applicabile "a monte" delle procedure legislative il principio di leale collaborazione è - pure - manifestamente debolissimo (se non

⁹⁵ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 16 del Considerato in diritto.

⁹⁶ Giova rinviare, *ex multis*, alle brillanti (e recenti) riflessioni di L. R. PERFETTI, *Il governo dell'arbitrio. Riflessioni sulla sovranità popolare durante la XVIII legislatura repubblicana*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2021, p. 114 ss.

⁹⁷ C. cost., sent. 12 marzo 2021, n. 37, par. 17 del Considerato in diritto.

sostanzialmente ‘inesistente’) “a valle” dei contenuti deliberati in modo unilaterale dal legislatore statale.

Senonché cristallizzata la sostanziale unilateralità ordinamentale delle decisioni dello Stato (con una “leale collaborazione” relegata “a valle” della legislazione statale e per di più svilita ed appiattita sotto il profilo di una operatività consistente in meri passaggi consultivi dalla valenza puramente formalistica, giacché corrispondenti a dei pareri obbligatori ma “non vincolanti”), rievocata una pregnante (e penetrante) funzione “di indirizzo e di coordinamento dello Stato” nell’esercizio delle attribuzioni amministrative dell’emergenza (sulla base, ‘inedita’, di una originale lettura del pur novellato articolo 118 Cost.) e, per finire (chiudendo il cerchio dell’impianto), interpretativamente ‘costruita’ una materia che pur non essendo trasversale ad altre competenze finisce, mediamente, per ‘assorbirle’⁹⁸ tutte - nella loro interezza - (anche per evitare i pur remoti e potenziali problemi del principio della leale collaborazione con i legislatori regionali soggetti ad una ‘passiva’ invasione competenziale, per lo meno sul piano ontologico delle materie) ecco servita sotto gli occhi di tutti - specie degli scettici - l’incontrovertibile prova giurisprudenziale del surrettizio ritorno alle origini dell’interesse nazionale italiano, pur al netto di ogni ‘stridente’ novità (‘teorica’) introdotta con la celeberrima legge costituzionale del 18 ottobre 2001, n. 3.

Nil sub sole novum.

Purtroppo la (tragica) pandemia da COVID-19 lo ha, prepotentemente, riportato alle menti di coloro i quali studiano l’interesse nazionale italiano con spirito di ragionevolezza e di ricercata maturità: spogliandosi - soprattutto - delle vesti (talvolta assai ingombranti per il giurista) di ogni pregiudizio ideologico.

⁹⁸ «In questo quadro, la “profilassi internazionale” assume le sembianze di una clausola di supremazia implicita, che consente al legislatore nazionale di modulare l’intervento e il coinvolgimento del sistema regionale» C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *Questione Giustizia*, 13 aprile 2021, p. 6.