

I. MATERIE STATALI E MATERIE REGIONALI: AMBITI, TIPI E RELAZIONI

La costruzione delle materie e le materie esclusive statali

di FILIPPO BENELLI

Sommario: 1. Introduzione e individuazione delle problematiche. - 2. La distribuzione delle competenze secondo il criterio per materia prima e dopo la riforma: analogie e differenze. - 3. Materie e strutture burocratiche. - 4. Materie e interessi. - 5. Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma. - 6. (*segue*): la teoria dei punti di equilibrio: alcuni casi emblematici - 7. (*segue*): le ricadute a favore dell'autonomia regionale. - 8. Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale più recente (punti di equilibrio e prevalenza della materia come nuova tecnica di «ritaglio»). - 9. Conclusioni: l'inaspettata crisi di «ritorno» dell'autonomia regionale.

1. Introduzione e individuazione delle problematiche

L'analisi dell'allocatione della potestà normativa tra Stato e Regioni mette in luce come il dato testuale della Costituzione riformata sia insufficiente a dare risposta ai molti punti di domanda sulla nuova autonomia legislativa regionale. Si tratta, però, di verificare – e di questo si occuperà questa relazione – se tale difficoltà sia la fisiologica conseguenza della necessità di adattare i modelli giuridici al caso di specie o se, al contrario, testimoni una tecnica normativa insufficiente a regolare i molteplici problemi a cui il modello di stato regionale è chiamato a dare soddisfazione in una società sempre più attenta al tema dell'autonomia locale e regionale.

Invero, le direttrici di questa riflessione conducono a due temi connessi ma distinti: la tecnica distributiva delle competenze «per materia» e l'estensione della potestà legislativa statale esclusiva *ex art.* 117, secondo comma, Cost. Occorrerà, pertanto, verificare se dieci anni di applicazione della riforma costituzionale hanno implementato oppure no gli spazi di autonomia regionale. Sarebbe, tuttavia, limitante circoscrivere l'intera indagine al concetto giuridico di materia. La distribuzione formale per materia, infatti, si intreccia in un complesso crocevia di valutazioni tra loro eterogeneo che tocca, appunto,

le materie, gli interessi e le politiche pubbliche. Il risultato finale – e così anticipo le conclusioni di questo lavoro – rappresenta un quadro piuttosto insoddisfacente, che vede recedere il già debole ruolo delle materie come garanzia dei rispettivi ambiti competenziali tra Stato e Regioni a favore di altre valutazioni, forse non pienamente riconducibili a rapporti esclusivamente giuridici.

2. *La distribuzione delle competenze secondo il criterio per materia prima e dopo la riforma: analogie e differenze*

Il primo dato che emerge dalla lettura della legge costituzionale n. 3 del 2001 è il mantenimento della tecnica di distribuzione per materia. A prima lettura, la Costituzione riformata ricorre alla distribuzione per materia per l'individuazione degli ambiti competenziali, per poi individuare tre tipi di potestà legislativa (esclusiva, concorrente e residuale). Omette, invece, ogni indicazione esplicita sulle *relazioni* e sulle *interferenze* tra i diversi tipi di potestà legislativa, quasi che i diversi tipi di potestà legislativa potessero essere esercitati interamente e senza «sconfinamenti» nel giardino della competenza gli uni degli altri. Il mantenimento del criterio distributivo per materia sembra, allora, contraddistinto da una evidente matrice nel segno della continuità tra stato regionale *ante* e *post* riforma. In realtà, come sarà evidenziato nei paragrafi successivi, si tratta di una continuità solo parziale. Lo svolgimento di questa prima osservazione richiede, tuttavia, l'introduzione di ulteriori premesse: la tecnica per materia era inidonea ieri, ed è quindi inidonea oggi, a garantire piena tutela delle competenze legislative regionali; le soluzioni elaborate dalla dottrina e dalla giurisprudenza prima della riforma del 2001 volte ad assicurare un minimo di autonomia regionale nel momento del raccordo tra competenze dello Stato e delle Regioni sono state pressoché interamente oblitrate nella riforma del 2001 (si pensi agli strumenti del parere e dell'intesa con cui si traduce il principio di leale collaborazione tra Enti); il nuovo contesto costituzionale in cui si calano le materie rende, se possibile, ancora più inaffidabile il riparto di competenze. Sono questi tutti elementi che rendono incerta la demarcazione delle competenze con la conseguenza che l'Ente che ne fa le spese maggiori è quello politicamente più debole, ovvero proprio le Regioni.

Occorre, ora, fornire alcuni elementi a conferma di questa ricostruzione.

Gli istituti elaborati negli anni per correggere la rigida distribuzione delle competenze in senso duale erano, per le Regioni a statuto

ordinario, tutti rivolti a disciplinare la competenza legislativa concorrente. Pur con questo limite, tali rimedi offrono tuttavia argomenti importanti nell'indagine sul riparto per materia. È sufficiente ricordare il caso delle leggi cornice, che non si limitavano a introdurre la normativa statale di principio, ma contenevano anche la disciplina di dettaglio avente carattere suppletivo o dispositivo, nel caso di assenza o di attesa di un'adeguata legislazione regionale¹; il limite degli interessi internazionali o comunitari, che per molti anni hanno rappresentato un limite trasversale che si imponeva alle stesse materie di competenze regionale; il limite dell'interesse nazionale e la conseguente funzione di indirizzo e coordinamento²; l'introduzione dei poteri sostitutivi statali nei confronti dell'inerzia regionale, istituto nato in relazione al rispetto degli obblighi comunitari e gradualmente utilizzato dallo Stato come potere di carattere pressoché generale, al fine di poter supplire «alla sempre più frequente inerzia regionale, frutto di una crisi di efficienza e progettualità politica che almeno per molte Regioni si è fatta drammatica»³.

¹ Nelle decisioni che ammettevano, accanto alla disciplina generale, quella di dettaglio suppletivo, la Corte giudicava prevalente la necessità di garantire l'esistenza di una normazione completa e dettagliata, anche se solo suppletiva e, quindi, astrattamente temporanea, piuttosto che assicurare in maniera assoluta le attribuzioni regionali. Il riconoscimento della legittimità delle norme statali di dettaglio (anche se dotate di un'efficacia meramente suppletiva) modificava i termini del problema delle attribuzioni regionali. Non era più la sola norma attributiva (art. 117 Cost. ed analoghe norme statutarie) che assicurava la competenza esclusiva o concorrente della Regione o della Provincia autonoma, ma l'esercizio del potere medesimo da parte dell'autorità locale. Già in passato, quindi, la delimitazione delle competenze statali e regionali non era tracciata in termini assoluti secondo una impostazione esclusivamente statica, ma secondo una visione dinamica.

Il riconoscimento della legittimità costituzionale della norma statale di dettaglio a carattere suppletivo era sintomatico della concezione secondo la quale la norma attributiva del potere garantiva il rispetto delle competenze regionali non in maniera assoluta, ma solo nel momento in cui il potere fosse concretamente esercitato.

² Come noto si trattava di un limite sconosciuto al testo della Costituzione repubblicana che era stato introdotto nel 1970 dalla legge finanziaria che dette il via alle Regioni ordinarie (l. 281/1970, art. 17, lett. a) allo scopo di tutelare le esigenze di carattere unitario. Benché in origine fosse destinato a circoscrivere la sola autonomia amministrativa regionale, ben presto i suoi confini debordarono occupando – e restringendo – parte degli spazi riservati alla potestà legislativa regionale. La Corte costituzionale ha sempre avallato questo strumento di raccordo, ricavandone la legittimazione in un implicito riconoscimento costituzionale.

³ M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, nota a Corte costituzionale n. 226 del 1986, in questa *Rivista* 1987, 385.

Quelli ricordati erano tutti istituti sconosciuti al vecchio Titolo V, «ma introdotti dalla legge ordinaria, e giustificati sul piano costituzionale, perché necessari a rendere funzionale un sistema – il nostro, come altri – che, impostato soltanto sul rigido criterio di separazione, di attribuzione di competenze formali, non dava sufficienti garanzie di un funzionamento coerente del sistema complessivamente considerato»⁴.

Anche la giurisprudenza costituzionale riferita all'originale Titolo V, seppur carente di un modello compiuto di stato regionale⁵ era tuttavia caratterizzata da chiari orientamenti giurisprudenziali che si concretizzavano, da una parte, «all'affermarsi di una tendenza al rafforzamento, qualitativo e quantitativo, della sfera di autonomia regionale, quale quello che si manifesta attraverso l'arricchimento dei contenuti delle materie trasferite, il consolidamento dell'autonomia finanziaria, l'attenuazione del limite territoriale, il potenziamento dei rapporti tra Regioni e CEE»⁶, e dall'altra – in una sorta di coesistente tensione – emergeva di contro «una linea che conduce[va] ad accentuare il peso dei limiti opposti dallo Stato, o attraverso il richiamo più largo all'interesse nazionale o attraverso il ricorso alla funzione di indirizzo e coordinamento o attraverso i poteri di controllo sostitutivi affidati all'apparato centrale»⁷. Tensione che, per certi versi, ha realizzato il «depauperamento dell'autonomia regionale: – la trasposizione del merito in legittimità (gli interessi nazionali), – il ritaglio delle materie, – la funzione di indirizzo e coordinamento, – la ridefinizione in via legislativa delle materie, – l'uso dell'argomento dell'esistenza di interessi non frazionabili, – le leggi cornice che disciplinano per intero la materia; l'ammissibilità del potere sostitutivo dello Stato, – la negazione di un potere impositivo regionale, ecc.»⁸.

⁴ P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Rimini 2002, 86.

⁵ Così E. CHELI, *Il giudice delle leggi*, Bologna 1996, 92. Anche dopo la riforma del Titolo V, l'assetto regionale nello Stato italiano (...) continua a rappresentare un cantiere costantemente all'opera, un *work in progress* destinato in apparenza a non conoscere un vero momento di pausa, di sedimentazione, di consolidamento, di concreta capacità di espressione di quella ratio di governo territoriale, di autodeterminazione della propria identità, di selezione delle priorità politiche della comunità regionale che si pone a fondamento dell'idea costitutiva stessa di un ordinamento comunitario composito, pluralista, pluricentrico», così R. TONIATTI, *Lo sviluppo della Costituzione e il contributo della giurisprudenza costituzionale*, in G. FALCON (a cura di), *Sviluppo e mutamento della Costituzione*, Padova 2003, 44.

⁶ E. CHELI, *Il giudice delle leggi cit.*, 92.

⁷ Ancora, E. CHELI, *Il giudice delle leggi cit.*, 92.

⁸ S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 23-24.

Tradizionalmente il riparto per materia⁹ viene ricondotto a un disegno ispirato dall'intento di garantire le competenze regionali in ragione della predeterminazione di spazi certi riservati alla legislazione di tali enti. Tuttavia, il riparto per materia assicura spazi certi alle competenze legislative regionali a condizione che l'interpretazione degli elenchi (di materie, appunto) dia esiti sicuri e predeterminabili. La realtà, come noto, sta in termini opposti: la Costituzione è, infatti, per buona parte formulata attraverso principi generali che richiedono, poi, di essere riempiti di contenuti caso per caso. Contiene le regole di funzionamento dello Stato, ma si tratta di regole per gran parte generali, il cui puntuale contenuto è rimesso a altre fonti, tutte sottoposte alla Costituzione rigida.

Nel caso della demarcazione tra competenze statali e regionali, la linea di confine è data da una singola parola (es: concorrenza) o comunque da un breve enunciato normativo (es: i livelli essenziali) che richiedono, pertanto, di essere interpretati. Tale circostanza rende ancor più difficile la pre-individuazione degli spazi di competenza¹⁰.

Non deve pertanto stupire che il significato delle norme costituzionali debba essere ricercato alla luce di altre proposizioni di cui l'ordinamento si compone¹¹. Occorre, infatti, tener presente che esiste un collegamento tra enunciato costituzionale e normazione ordinaria che è di natura *bidirezionale*¹². Se è vero che dal testo costi-

⁹ È frequente nelle Costituzioni il ricorso alla tecnica degli elenchi delle materie per la fissazione dei criteri di distribuzione delle competenze legislative tra i diversi livelli di governo. Talvolta si trovano sistemi a *doppia lista*, in cui la Costituzione enumera espressamente i compiti affidati alla competenza dello Stato e a quella delle Regioni; altre volte la Costituzione elenca le attribuzioni statali riservando tutte gli altri ambiti di normazione alla competenza regionale. Altre volte, infine, così come nel previgente ordinamento costituzionale, la Costituzione enuncia le sole competenze regionali, riservando tutte le altre al livello centrale.

¹⁰ Potremmo considerarlo come uno dei casi più complessi di interpretazione, anche se è un fenomeno pacifico e generalizzato che «la norma come fatto, o meglio il fatto della norma, è ben lontano dall'essere un'entità sicura e apprensibile; ma costituisce uno dei fatti più incerti che possano sussistere in un ordinamento». Così M.S. GIANNINI, *Alcuni caratteri della giurisdizione di legittimità delle norme*, in *Giur. cost.* 1956, 906. La produzione normativa, infatti, è contraddistinta dalla circostanza che, per vari motivi qui non ripercorribili, «la fonte crea la norma, ma non riesce a determinare se non parzialmente il contenuto; l'altra parte del contenuto è determinata da altre norme, ossia ogni norma, per sua natura, subisce un'estraneazione» (M.S. GIANNINI, *Alcuni caratteri della giurisdizione cit.*, 907).

¹¹ Cfr. A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma 1974, 117-118.

¹² In questi termini, R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano 1992, 18.

tuzionale devono ricavarsi tutti gli elementi utili per interpretare la normativa sub-costituzionale (e ricondurla, ove possibile, entro i contorni di una interpretazione conforme alla Costituzione)¹³; è al contempo vero che la stessa disciplina costituzionale richieda elementi extra costituzionali e fonti sub-costituzionali (istituti di rango legislativo, comune linguaggio, ecc.) per la sua corretta interpretazione¹⁴.

È proprio rispetto a tale momento interpretativo che l'enunciazione delle materie contenuta nell'art. 117 Cost. manifesta la sua fragilità. A molte delle enunciazioni del secondo e del terzo comma dell'art. 117, infatti, non è immediatamente riconducibile un significato certo e circoscrivibile; molte delle materie regionali, infatti, si atteggiavano più a contenitori da riempire piuttosto che a contenuti idonei a riversarsi sull'ordinamento colmando di significato costituzionale gli interstizi lasciati alla (e dalla) legislazione ordinaria. D'altro canto, la legislazione statale ordinaria non è sempre in grado di dare indicazioni precise sulla determinazione e sui confini delle singole materie di competenza regionale¹⁵.

Gli stessi problemi, se si vuole in maniera accentuata, si ripropongono con la riforma del 2001. Così come «ogni diritto volto a disciplinare la vita di relazione ha bisogno di sostenere le sue enunciazioni con un'impalcatura dogmatica, destinata a orientare i rapporti della vita nella direttiva delle sue valutazioni sociali»¹⁶, così le *materie* dell'art. 117 Cost. non possono esaurire da sole le dinamiche tra Stato e Regioni, ma necessitano di un'architettura di contorno – di fonte costituzionale – che determini i rapporti tra Enti, così da costituire la cornice normativa entro cui calare le sintetiche enunciazioni dell'art. 117 Cost.

¹³ Difatti, «il terzo modo in cui l'operatore giuridico può decidere di configurare la prevalenza della norma costituzionale su quella infracostituzionale consiste nel configurare la prima come il fondamento della seconda e la seconda come uno sviluppo quasi deduttivo, o comunque una espressione coerente della prima» (G. TARELLO, *L'interpretazione della legge*, Milano 1980, 337).

¹⁴ Si tratta di un fenomeno che riguarda tutti gli enunciati normativi, ma che diventa particolarmente laborioso e complicato quando la disposizione da interpretare è di rango costituzionale per il rischio che attraverso interpretazioni, sì mediate dalla legislazione ordinaria, ma infedeli rispetto al testo costituzionale, si vada a colpire lo stesso principio di rigidità costituzionale. A fronte della sinteticità del testo costituzionale, la linea di demarcazione tra interpretazione e alterazione si fa, infatti, assai sottile.

¹⁵ Cfr., ad es., L. PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova 1992, 84.

¹⁶ E. BETTI, *Di una teoria generale dell'interpretazione*, Milano 1965, 24.

All'indomani della riforma costituzionale, il Giudice delle leggi aveva avviato una meritoria quanto complessa opera di sistematizzazione delle competenze statali e regionali, opera – come si evidenzierà in seguito – attenta a garantire l'autonomia regionale in forza degli istituti della leale collaborazione. Qualcosa, tuttavia, è mutato nella giurisprudenza di questi ultimi 3-4 anni, che si evidenzia per il sempre maggior *favor* per le competenze statali. Si è di fronte a un nervo scoperto dell'autonomia regionale e dello stesso principio di rigidità costituzionale per il rischio che infedeli interpretazioni degli elenchi dell'art. 117 Cost. lascino depauperare le attribuzioni regionali o comunque diano una lettura distorta dei rapporti Stato/Regioni.

3. *Materie e strutture burocratiche*

Come è intuibile, i problemi interpretativi delle *materie* percorrono trasversalmente sia l'assetto costituzionale *ante* riforma che quello *post* 2001. Tuttavia, come è stato già evidenziato nelle pagine precedenti, ciò non significa che la riforma non abbia inciso sul punto. Anzi, una prima risposta al quesito iniziale circa la maggiore o minore autonomia regionale prende le mosse proprio da questo dato di apparente continuità rispetto al passato.

Nell'originario testo costituzionale, l'individuazione delle singole materie risultava senz'altro assai difficoltoso. Significativamente Livio Paladin riferiva di una «pagina bianca»¹⁷ che necessitava «di essere scritta e nulla suggerisce neppure sulle modalità e le procedure della scrittura»¹⁸. Tali difficoltà, tuttavia, erano almeno in parte depotenziate da alcuni elementi di cui occorre tenere conto. Nel passato, infatti, il vero e più rilevante strumento per far fronte (e il più delle volte scongiurare) la perdita di identità delle singole materie era rappresentato

¹⁷ L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 39. Già allora, lo Studioso sottolineava come «anche per quella specifica forma di definizione delle materie, che consiste nella ristrutturazione delle rispettive competenze, occorre dunque ripetere che la Carta costituzionale si presenta – in larghissima misura – come una pagina bianca: da completare per mezzo di valutazioni politiche, e non da sottoporre ad arbitrarie forzature interpretative». Sorprende la rinnovata attualità di quelle riflessioni alla luce della riforma costituzionale.

¹⁸ Così 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 2004, 313.

da quel meccanismo deduttivo *inverso* per il tramite del quale la consistenza delle singole *etichette* enunciate dall'art. 117 Cost. veniva individuata attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative.

Questo rovesciamento di prospettiva del rapporto tra *legiferare* ed *amministrare* determinava che le Regioni divenivano titolari di poteri legislativi nella misura in cui ciò serviva a regolare le funzioni amministrative loro trasferite.

Tale inversione logica consentiva, di conseguenza, di *materializzare* le indicazioni contenute nell'art. 117 Cost.: «trasferendo le funzioni insieme con le strutture amministrative e – almeno in via di principio – con il personale, la “materia” assumeva una consistenza abbastanza precisa, quasi fisica»¹⁹. Conseguentemente, dalla *materializzazione* della funzione amministrativa scaturiva, in parallelismo, la *materializzazione* dei settori affidati alla potestà legislativa regionale. Nell'ordinamento previgente, quindi, «il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall'edificio complessivo delle funzioni pubbliche, tutte in principio attribuite allo Stato»²⁰.

Tale elemento rappresentava sicuramente un momento di *garanzia* per le competenze regionali laddove consentiva, pur con innegabili spazi grigi, di identificare gli spazi riservati alla legislazione regionale. Il ricordato fenomeno di *oggettivizzazione* delle competenze legislative, del resto, non si era attenuato neppure a seguito delle riforme Bassanini²¹, atteso che accanto ai nuovi decreti legislativi di conferi-

mento alle Regioni delle funzioni amministrative in vari settori (agricoltura e pesca²², mercato del lavoro²³, trasporto pubblico locale²⁴, ecc.) si era accompagnata un'attività di definizione degli ambiti materiali trasferiti.

La tecnica definitoria appena ricordata si ritrovava con un certo grado di fedeltà nella giurisprudenza costituzionale, in cui sovente era utilizzato l'argomento storico-sistematico. La legislazione di settore, i decreti di trasferimento e i decreti Bassanini sono richiamati con frequenza al fine di dare radici storiche alla singola decisione riducendone contestualmente l'arbitrarietà²⁵. Si tratta, tra l'altro, di una delle tecniche argomentative che possono dare garanzia al principio di rigidità costituzionale evitando che la singola decisione in cui trova applicazione il limitare delle materie costituzionali sia rimessa all'arbitrio del giudice.

Con la riforma del 2001 questo fenomeno di oggettivizzazione della materia è venuto a cadere, depauperando l'autonomia regionale di uno dei baluardi più importanti per la identificazione degli spazi di competenza e, quindi, di garanzia dell'autonomia regionale. Oggi, infatti, il più delle volte non è possibile dare contenuto agli elenchi delle materie partendo dalle strutture burocratiche preesistenti per il semplice fatto che l'attribuzione delle (nuove) competenze regionali non passa più dal trasferimento delle connesse funzioni amministrative.

Si osservi, poi, che nel nuovo ordinamento non tutte le materie elencate nel secondo comma dell'art. 117, né quelle del terzo comma (e, conseguentemente, neppure quelle *di risulta* del quarto comma) hanno una consistenza definita; non sono riferibili a una precisa struttura ministeriale e non sono organizzate in uno specifico *corpus* normativo²⁶, cosicché – anche prescindendo dal profilo specifico dei

è mosso tutto sul piano amministrativo (e solo indirettamente ha avuto riflessi sul ruolo e l'ambito di competenza del legislatore regionale), il processo riformatore del Titolo V si è svolto anzitutto sul piano della ridefinizione delle competenze fra legislatori».

²² D.lgs. 4 giugno 1997, n. 143.

²³ D.lgs. 23 dicembre 1997, n. 469.

²⁴ D.lgs. 19 novembre 1997, n. 422.

²⁵ R. BIN, *Le prospettive della legislazione regionale*, in www.forumcostituzionale.it.

²⁶ Così R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie* cit., 306. A completamento del suo ragionamento, l'Autore osserva come «non esiste un ministero dell'ordinamento civile», né questo corrisponde tutto e solo al codice civile; non esiste una direzione ministeriale dei “livelli essenziali”, né una cui siano intestati il “governo del territorio”, le “professioni” o “l'ordinamento delle comunicazioni”». In merito all'estensione della «materia» ordinamento civile cfr. E.

¹⁹ Così R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale (Commento all'art. 1, commi 2-6)*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna 2003, 27.

²⁰ R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie...*» cit., 306.

²¹ Taluni studiosi hanno letto la riforma costituzionale del 2001 come un momento di *stabilizzazione costituzionale* del processo riformatore delle leggi Bassanini (in questa direzione, ad esempio, P. BILANCIA, *Verso un federalismo cooperativo?*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano 2001, 67 ss.; F. PIZZETTI, *Il processo riformatore nella XIII legislatura*, in G. BERTI, G. DE MARTIN (a cura di), *Dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale delle autonomie territoriali*, Roma 2001. Nonostante i punti di contatto tra i due processi riformatori, (basti pensare alla tecnica di elencazione delle materie di competenza statale e all'introduzione del principio di sussidiarietà), le modifiche normative menzionate operano su terreni evidentemente diversi. Quello delle leggi Bassanini, sul piano delle riforme amministrative e della riorganizzazione del sistema amministrativo italiano; quello del Titolo V della Costituzione, sul ruolo ed i rapporti fra legislatori. Come sottolineato efficacemente da F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in questa *Rivista* 2001, 1185, «mentre il processo riformatore della XIII legislatura si

decreti di trasferimento – dall'ordinamento giuridico preesistente non si possono ricavare sicuri indici di interpretazione dei nuovi elenchi costituzionali²⁷.

Con la riforma del 2001, quindi, la navigazione nell'agitato mare delle materie è rimasta priva di bussola. Tale dato trova conferma in tutta la prima giurisprudenza *post* riforma, costantemente tesa a ricostruire i confini delle sintetiche definizioni contenute nell'art. 117, secondo e terzo comma, Cost.

Non si tratta, tuttavia, di un'opera di riedificazione integrale poiché la Corte costituzionale ha mediato alcuni punti fermi ricavabili dall'interpretazione dell'originario art. 117 Cost. anche al nuovo testo costituzionale. La riforma costituzionale, ad esempio, non ha modificato la distinzione tra «tutela» e «valorizzazione» dei beni culturali²⁸; non ha alterato il rapporto tra «urbanistica» e «edilizia» da una parte e «governo del territorio» dall'altra²⁹; ha mantenuto le distinzioni tra «ordine pubblico» e «sicurezza»³⁰, ecc.

4. *Materie e interessi*

Come noto, la tematica delle *materie* non può prescindere dalla contesuale ponderazione degli *interessi*. L'esatta collocazione del livello degli interessi (regionali o statali) e dei conseguenti strumenti per il loro perseguimento (meramente normativi, i primi; anche di coordinamento normativo, i secondi) rappresenta, infatti, la chiave di volta per la comprensione dell'intero sistema costituzionale delle competenze legislative. Questi i motivi. In primo luogo, si deve ricordare che, a monte dell'attribuzione di una determinata materia all'ente statale piuttosto che a quello regionale (o viceversa), risiede sempre una ponderazione degli interessi in gioco. Scelta, evidentemente, assunta

ex ante dal legislatore costituzionale, ma che, tuttavia, non può esaurirsi nel momento astratto della ripartizione formale delle competenze. Infatti, come è stato sottolineato anche dalla dottrina, il principio della materia è passato dalla naturale condizione di limite preconstituito alla autonomia del legislatore locale a quello di risultato di un giudizio successivo, svolto caso per caso, in ragione delle scelte concrete compiute dalla legge regionale³¹. L'argomento trova conferma anche nella giurisprudenza costituzionale. Mantiene, infatti, piena attualità la sentenza della Corte costituzionale n. 138/1972 dove il Giudice delle leggi ammoniva che «va tenuto ben presente che la stessa ragion d'essere dell'ordinamento regionale risiede nel fatto che la Costituzione, presupponendo l'esistenza di interessi regionalmente localizzati, ha disposto che essi siano affidati alla cura di enti di corrispondente estensione territoriale». Ciò significa che a monte della distribuzione per materia vi è una ponderazione sul livello degli interessi (locali ovvero sovra-regionali) che rappresenta, a tutti gli effetti, un *prius* logico rispetto alla stessa scrittura degli elenchi dell'art. 117 Cost. La valutazione degli interessi è, infatti, la stessa *ragion d'essere* dell'ordinamento regionale³². Tali Enti, con le loro strutture burocratiche e il loro patrimonio di competenze, sono stati istituiti in quanto livello territoriale di governo più adeguato – rispetto a quello centrale – per dare risposta alle istanze (politiche, storiche, sociali, culturali, di amministrazione, ecc.) delle comunità regionali. Del resto, «i limiti della competenza regionale (...) vanno ricercati, più che nella natura delle norme da emanare, nelle finalità per cui l'Ente Regione è stato creato. E poiché non è da dubitare che il decentramento regionale è in funzione del soddisfacimento di interessi pubblici, le finalità che la Regione deve perseguire qualificano la competenza legislativa attribuitale; la quale quindi deve limitarsi alla disciplina della materia (...) per quanto attiene a detti interessi»³³. Vi è, pertanto, un intimo legame tra materie ed interessi poiché se a livello operativo l'assegnazione delle competenze si dipana dalla distribuzione per materia, la individuazione di quelle stesse materie non può prescindere dalla ponderazione del diverso livello degli interessi coinvolti³⁴. Ne consegue che nel momento dell'interpretazione del contenuto precettivo delle «materie» non si può prescindere dalla

LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia «ordinamento civile» di esclusiva competenza statale*, in questa *Rivista* 2001, 1343 ss, ora sviluppate in ID., *Regioni e ordinamento civile*, Padova 2005; V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Politica del diritto* 2005, 553 ss.

²⁷ Si tralascia ogni considerazione in merito all'impatto della legge 131/2003 sui problemi di cui ci stiamo occupando, riguardando la competenza concorrente, che non è oggetto specifico di questa relazione. L'osservazione critica è di R. BIN, *La delega relativa ai principi della legislazione statale* cit., 32, che parla di una «inquietante delega».

²⁸ Cfr. Corte cost., sentt. 94/2003 e 285/2005.

²⁹ Cfr. Corte cost., sent. 362/2003.

³⁰ Cfr. Corte cost., sent. 407/2002.

³¹ R. BIN, *Legge regionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, 184.

³² Cfr. Corte cost., sent. 28/1985.

³³ Corte cost., sent. 7/1956.

³⁴ Cfr. Corte cost., sent. 383/2005 «l'ambito materiale (...) va ricercato (...) attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività».

ponderazione degli interessi, poiché è proprio dalla considerazione del livello territoriale degli interessi che è scaturita la allocazione formale della competenza. Si tratta, come noto, di principi e meccanismi ormai consolidati nel diritto regionale italiano, ma che devono essere tenuti ben presenti per comprendere i mutamenti giurisprudenziali degli ultimi 10 anni. La valutazione degli interessi ispira la scrittura degli elenchi e, di conseguenza, non può che influenzarne l'interpretazione. Tali considerazioni escludono che per la definizione delle materie elencate nell'art. 117 Cost. sia sempre sufficiente il ricorso a criteri puramente formali e nominalistici, che invece devono essere integrati da un'analisi degli interessi pubblici in gioco sia *ex ante* che *ex post*. Ne consegue che in una stessa materia, ovverosia nello stesso spazio di legislazione, dovrebbero coesistere interventi normativi statali e regionali a seconda degli interessi coinvolti o, meglio, a seconda della maggiore o minore adeguatezza di una disciplina statale rispetto a quella regionale. Quello ora illustrato era un punto fermo della giurisprudenza *ante* riforma così come della giurisprudenza immediatamente successiva alla 2001 ma che, oggi, viene sempre più frequentemente smentito dalla stessa Corte costituzionale (*infra*).

Nella prima giurisprudenza *post* riforma è significativo che nell'identificazione dei contorni delle singole materie, la Corte costituzionale, pur senza impiegare la locuzione «interesse nazionale», richiami sovente il concetto di «esigenze unitarie non frazionabili» per giustificare l'intervento dello Stato a dettare una disciplina unitaria³⁵.

Nella seconda parte della relazione sarà evidenziato come l'intreccio tra materie e interessi rappresenti l'argomento fondamentale per comprendere appieno sia l'opera di sistematizzazione della giurisprudenza costituzionale *post* riforma sia il cambio giurisprudenziale che negli ultimi anni contraddistingue in senso sempre più centralista le decisioni del Giudice delle leggi.

Come la Corte ha sottolineato in tante sue decisioni *post* riforma, le disposizioni sottoposte al suo giudizio si collocano per lo più in una zona in cui si «intrecciano più interessi» e quindi si sovrappongono più competenze: anzi, «nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi»³⁶. Tuttavia – e in questo risiede il mutamento giurisprudenziale cui facevo riferimento, «Nel caso in cui una normativa si trovi all'incrocio di più materie, attri-

buite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e a quella regionale, occorre individuare l'ambito materiale che possa considerarsi prevalente» (*infra*).

5. *Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma*

Le indicazioni normative contenute nell'art. 117, secondo comma, sono di varia e diversa natura. A ben vedere, infatti, solo alcune sembrano davvero riferirsi a settori materiali di attività³⁷. Altre, invece, «non alludono solo ai diversi campi o ambiti di disciplina, governati da principi unitari o almeno da regole specifiche (come l'urbanistica, la sanità, l'agricoltura), ma si riferiscono anche e piuttosto a compiti propri dello Stato, di natura tale che possono essere soddisfatti soltanto mediante interventi legislativi all'interno di discipline appartenenti alle «materie» più diverse»³⁸. Ne consegue che il contenuto dell'art. 117, comma 2, non è omogeneo: gli ambiti di intervento statale esclusivo, infatti, rappresentano tipi di titoli legittimanti di natura tra loro diversificata. Tale constatazione rende evidente la difficoltà di analisi dell'elenco dell'art. 117, comma 2, e degli elenchi in genere di tale norma costituzionale, in ragione della vischiosità contenutistica della stessa disposizione. La diversa natura dei titoli legittimanti l'esercizio delle potestà legislative esclusiva dello Stato non può essere accantonata al momento della ricerca del criterio ermeneutico più appropriato per la lettura di tale catalogo. Così, se l'elenco è eterogeneo, come avviene nel caso della norma in commento, il criterio interpretativo per dare contenuti alle scarse indicazioni delle etichette costituzionali non può essere unico: si tratta, infatti, di due realtà normative (materie in senso proprio e materie trasversali) che richiedono eterogenee modalità interpretative. Non si può, quindi, ricercare una sola arte per la definizione delle materie. Per questa via si spiega anche l'eclettismo metodologico che potrebbe ravvisarsi a seguito di una lettura un po' affrettata

³⁵ Ampia la dottrina sul punto V., ad es., S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino 2002, 121; P. CAVALERI, www.associazioneicostituzionalisti.it; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in questa *Rivista* 2002, 1452-1453.

³⁶ G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte Seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1251.

³⁵ R. BIN, *La delega relativa ai principi cit.*, 29.

³⁶ Sent. 232/2005.

della giurisprudenza costituzionale³⁹. L'impostazione ha trovato sicura conferma nella giurisprudenza costituzionale che, con espressioni ricorrenti, riprese ormai tralattivamente nelle sue decisioni al riguardo, ha sottolineato come «va però precisato che non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto»⁴⁰. Il legislatore costituzionale ha, quindi, disordinatamente infiltrato l'elenco delle materie di ambiti normativi che, come rilevato dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionale, materie in senso proprio non sono. Sono, invece, competenze del legislatore statale idonee ad investire una pluralità di settori. Si è, allora, di fronte a competenze trasversali⁴¹ ovvero a *materie non materie*⁴² dette anche *materie smaterializzate*⁴³ che, pur non essendo materie in senso tecnico, costituiscono il titolo legittimante per l'esercizio del potere legislativo da parte del legislatore statale. Nella prima giurisprudenza *post* riforma emerge con nettezza un dato: la *smaterializzazione delle materie* provoca l'elisione del primato della allocazione formale delle competenze legislative tipico del regionalismo duale. In questo contesto, la cura dell'interesse nazionale e, più genericamente, dei diversi livelli di interesse non sarebbe scomparso a seguito della sua espunzione dall'art. 117 Cost., ma si sarebbe tipizzato in nuovi meccanismi distributivi. Il primo fra questi è rappresentato dalle materie trasversali, rispetto alle quali l'individuazione della fonte competente non dipende dalla ricerca di una materia in senso tecnico all'interno degli elenchi dell'art. 117 Cost., ma dal perseguimento di un interesse suscettibile di rilevanza nazionale o regionale. Discorsi in parte analoghi devono, infatti, essere svolti in riferimento al principio di sussidiarietà legislativa, ricondotto a elemento di ricalibratura delle materie indicate dall'art. 117 Cost. secondo il modello delineato dalla sentenza della Corte cost. 303/2003 e dalla giurisprudenza successiva (v. art. 118). Ciò in quanto le materie trasversali e il principio di sussidiarietà legislativa, attraverso una reciproca integrazione, rispondono al comune disegno costituzionale diretto a stemperare la rigidità degli

³⁹ In senso critico invece M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 372-373.

⁴⁰ Corte cost., sent. 407/2002.

⁴¹ Secondo l'espressione di G. FALCON, *Il Nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 5.

⁴² A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 15.

⁴³ F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano 2006.

elenchi dell'art. 117 Cost., innescando dinamiche attributive caratterizzate da un alto tasso di elasticità. Ne consegue che molti settori della normazione non sono individuabili come ambiti di intervento legislativo oggettivamente delimitati; ma sono – piuttosto – caratterizzati dalla presenza di competenze normative di natura funzionale in cui il legislatore costituzionale ha individuato le finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale deve essere esercitata, così abbandonando ogni identificazione di carattere oggettivo. In questa ottica, la sent. 282/2002 e tutta la giurisprudenza dei primi anni *post* riforma erano il segno più tangibile di questa opera di progressiva *smaterializzazione* delle materie, destinate a sfaldarsi nel fascio di interessi che in esse si incrociano. Così, da questa erosione della «materia» ciò che resta sono proprio gli interessi. Difatti la perdita di fisicità delle materie conduceva la Corte costituzionale a «ragionare sempre meno in termini di «oggetti», di «funzioni», di «competenze», perché le etichette usate in Costituzione sono sempre meno interpretabili come «contenitori»⁴⁴ o, per usare la definizione della sent. 407/2002, «come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata». Vi è una grande varietà di opinioni su quali delle materie elencate nell'art. 117 siano da inserire nel novero di quelle trasversali⁴⁵.

Quanto agli effetti delle materie trasversali, nella prima giurisprudenza *post* riforma tali meccanismi non si traducevano in una assoluta e necessaria compressione della potestà legislativa regionale. Infatti, il rapporto tra materie regionali e cura degli interessi trasversali, proprio perché orizzontale, era anche espressione di una relazione biunivoca, da leggersi in chiave di reciprocità. In altre parole, la circostanza che lo Stato potesse interferire in materie di sicura competenza regionale

⁴⁴ Così R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi...*» cit., 318.

⁴⁵ Cfr., a titolo di esempio, S. BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile* cit., 77; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2004, 371; F. BENELLI, *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 181; V. CERULLI IRELLI, C. PINELLI, *Normazione e amministrazione nel nuovo assetto dei pubblici poteri*, in ID. (a cura di), *Verso il federalismo*, Bologna 2004, 27; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali* cit., 102; G. ROLLA, *Incertezze relative al modello di regionalismo introdotto dalla legge costituzionale 3/2001*, in *Quad. reg.* 2004, 638; ID., *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in questa *Rivista* 2003, 721; G. TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La Riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino 2004, 192; S. MABELLINI, *La legislazione regionale tra obblighi esterni e vincoli nazionali*, Milano 2004, 113 ss. La diversità di interpretazioni è segnalata da E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile* cit., 243 che, tuttavia, sembra imputarla prevalentemente alla mera esemplificazione (in luogo di una compiuta disamina) delle materie trasversali nei contributi dottrinali.

per perseguire la cura di valori trasversali «non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo»⁴⁶. Infatti, nella misura in cui le materie trasversali sono esercitate in vista del perseguimento di valori teleologicamente indicati dalla Costituzione, vi possono essere casi in cui il livello territoriale ottimale, cui assegnare la cura di determinati interessi, è quello regionale⁴⁷. Nella giurisprudenza del primo periodo *post* riforma, quindi, l'attribuzione allo Stato della cura di un valore trasversale non comporta che «resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati»⁴⁸, ma anzi prende le mosse proprio dalla coesistenza tra diversi livelli di legislazione.

Vi erano, del resto, più di un caso in cui tali principi venivano applicati a favore dell'autonomia regionale (*infra*).

6. (segue): *la teoria dei punti di equilibrio: alcuni casi emblematici*

La giurisprudenza di sistematizzazione dei primi anni *post* riforma appare, quindi, assestata su posizioni piuttosto nette anche se, in concreto, l'estensione della competenza regionale trasversale può conoscere molti limiti e diverse gradazioni. Il sistema ora delineato trovava razionalizzazione nella cosiddetta teoria dei punti di equilibrio⁴⁹. Secondo questa chiave di lettura, spetta allo Stato l'individuazione dei punti di equilibrio tra interessi costituzionalmente protetti, residuando alle Regioni la possibilità di intervenire nel rispetto di quegli stessi principi.

⁴⁶ Corte cost. nn. 536 e 407 del 2002.

⁴⁷ Nella sent. 407/2002, il Giudice delle leggi ricorda che «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

⁴⁸ Corte cost. 222/2003. Cfr., altresì, a titolo di esempio: sent. 307/2003, sent. 247/2006, sent. 320/2004.

⁴⁹ All'«equilibrio tracciato dalla legge statale» fa espressamente riferimento la sent. 331/2003. La teoria dei punti di equilibrio è enunciata in termini espressi da R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie...*» cit., 319-320.

Si tratta, quindi, di una ricostruzione dogmatica che presupponeva la coesistenza tra legislazione statale e regionale. Talvolta dall'identificazione dei punti di equilibrio poteva residuare un ampio spazio alla potestà legislativa delle Regioni, altre volte tale autonomia poteva ridursi sino a scomparire. Si trattava, evidentemente, di una relazione dinamica, il cui risultato dipende caso per caso dagli interessi in gioco. L'interprete era, pertanto, chiamato a svolgere un bilanciamento degli interessi pubblici coinvolti passando attraverso tutte le fasi che al bilanciamento preludono (mappatura degli interessi coinvolti, ecc.). Infatti, da una parte doveva essere considerata la competenza statale trasversale, dall'altra il contrapposto interesse regionale a disciplinare le materie di propria competenza e, infine, il combinato disposto tra i fasci di interessi che rappresentano il titolo legittimante l'intervento statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, Cost. e l'insieme dei principi costituzionali in qualche modo interessati (direttamente o indirettamente) dalla normativa in questione. Nella giurisprudenza costituzionale vi sono vari esempi in cui sono stati risolti i problemi dei punti di equilibrio, talvolta con risultati positivi per il riconoscimento di spazi di manovra per le leggi delle Regioni, altre volte no. Così, ad esempio, nella sent. 4/2004 in materia di concorrenza, la Corte costituzionale ha riconosciuto che spettò allo Stato l'intervento legislativo di rilevanza macroeconomia, ovvero sia la disciplina volta ad unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese. A contraltare, ha garantito le competenze regionali di natura concorrente o residuale, che si concretizzano in «interventi sintonizzanti sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libertà di circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale». In questa decisione, quindi, la verifica sulla costituzionalità della legge passa attraverso il bilanciamento tra competenze statali, competenze regionali e principio della libera circolazione di persone e cose, oltretutto diritto al lavoro⁵⁰. Il punto

⁵⁰ I medesimi principi sono richiamati ed applicati con eguali risultati nella sent. 320/2004, secondo cui «a proposito della competenza esclusiva statale in tema di tutela della concorrenza, di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., ha chiarito nella sent. 14 del 2004 che spetta allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti idonei «ad incidere sull'equilibrio economico generale», mentre appartengono «alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni (...)».

di equilibrio è rappresentato dalla scelte (di principio e di dettaglio) contenute nella normativa statale sulle sole politiche macroeconomiche (e non, quindi, su tutta la «materia concorrenza», residuando alle Regioni la possibilità di alterare il disegno statale in campo microeconomico). La competenza a fissare il punto di equilibrio tra interessi costituzionali – seppur sindacabile in sede di Giudizio costituzionale – spetta, quindi, allo Stato. Il fenomeno di cui ci stiamo occupando emerge, poi, in termini evidenti nella giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente. In questo settore, infatti, si confrontano interessi costituzionalmente protetti tra loro contrapposti come, appunto, la tutela dell'ecosistema, le esigenze di sviluppo economico, la proprietà privata, ecc. Il punto di equilibrio introdotto dalla legislazione statale poteva, conseguentemente, irrigidire i rapporti di competenza con le Regioni, escludendo la legittimità di un intervento regionale seppur di mero dettaglio. Nella prima giurisprudenza *post* riforma, tuttavia, anche nei casi in cui non residuavano spazi di autonomia regionale, tale risultato era sempre frutto di un bilanciamento di interessi caso per caso e mai di un «ritaglio di competenze»⁵¹.

⁵¹ Ciò è avvenuto, ad es., nella sent. 536/2002 in materia di caccia dove la Corte ha elevato l'indicazione del periodo di prelievo venatorio a «nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica», con ciò escludendo la legittimità costituzionale di una legge regionale che aveva indicato un periodo di apertura più esteso. Agli stessi risultati la Corte cost. perviene nelle sentt. 226/2003 e 311/2003. In questo caso, nel bilanciamento di interessi, il binomio competenza statale-tutela dell'ambiente è risultato prevalente rispetto alla salvaguardia della competenza legislativa regionale in materia di caccia. Altre volte, la Corte costituzionale ha escluso che la *normazione regionale* avente ad oggetto la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli ambientali andasse a detrimento del punto di equilibrio individuato dalla legge statale, riconoscendo che «deve escludersi che tale interferenza implichi un *vulnus* del parametro costituzionale evocato (...) e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di un intervento che non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi» (Corte cost. 222/2002. Non si tratta di un caso isolato. Ad es., nella sent. 407/2002, la Corte cost. ha precisato che la Regione «possa ragionevolmente adottare, nell'ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa (...) rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati»). In riferimento a certi settori normativi può avvenire che il sacrificio per gli spazi della legislazione regionale sia ancora più evidente, traducendosi in una piena estromissione della potestà regionale. Ciò avviene, ad esempio, in riferimento alla materia penale. Lo ha precisato la Corte costituzionale nella sent. 185/2004, laddove tale materia «non è di regola determinabile a priori», poiché «si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche

Così non accade più, come si vedrà, nella più recente giurisprudenza costituzionale, dove la teoria della prevalenza (e quindi la ricerca dei «punti di equilibrio») si traduce in un vero e proprio ritaglio di competenza a pieno discapito dell'autonomia regionale.

Dalla lettura complessiva delle pronunce della Corte costituzionale di questo primo periodo si può, allora, ricavare il seguente paradigma. Nelle interferenze normative che scaturiscono dall'esercizio della potestà legislativa trasversale, allo Stato spetta in via diretta la cura degli interessi sottesi alle etichette di cui all'art. 117, secondo comma, della Costituzione, alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in materie che incidono indirettamente sugli interessi affidati alla cura statale. La misura di tale interferenza regionale, ovverosia la linea di confine tra le due attribuzioni, è individuata dalla stessa legislazione statale, cui spetta – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – la determinazione del punto di equilibrio tra interessi costituzionali che, in nessun caso, può essere alterato dalla legislazione regionale. Difatti, «il punto di equilibrio individuato dalla legge dello Stato costituisc[e] un "principio fondamentale" che limita le scelte legislative delle Regioni (sent. 307/2003 e 331/2003)» Di conseguenza, la legge regionale che vada a incidere su una (o più) interessi affidati alla legislazione statale dovrà adeguarsi al bilanciamento degli interessi indicati dalla stessa legge statale. Tuttavia, vertendo nel campo del bilanciamento degli interessi, il risultato di questa demarcazione tra attribuzioni statali e regionali non può essere predeterminata in via assoluta. Sul punto, è chiarificatrice la sent. 331/2003 che, ancora in materia ambientale, sgombra il campo da un possibile equivoco volto a riconoscere alle Regioni la facoltà di individuare sempre normative più rigorose di quelle statali (come sembrava potersi evincere dalle sentenze prima ricordate). Secondo al Corte cost., infatti, «non può trarsi in generale il principio della derogabilità *in melius* (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato (...). In questo contesto, interventi regionali del tipo di quello ritenuto dalla sentenza del 1999 non incostituzionale, in quanto aggiuntivo, devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si

in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni». Il risultato, tuttavia, è negativo per le Regioni, poiché, proprio per la necessità di una disciplina uniforme, se ne esclude la competenza legislativa. Che, in concreto, la verifica sul bilanciamento degli interessi possa portare sempre o il più delle volte alla negazione della competenza regionale non smentisce, comunque, la tesi che anche in ambiti legislativi funzionalmente collegati a questo settore possano astrattamente ammettersi interventi normativi regionali.

traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio». Nella giurisprudenza del primo periodo *post* riforma, la riserva allo Stato del potere di individuare i punti di equilibrio non significa riconoscere alla legge statale una supremazia gerarchica rispetto alla legge regionale. In questa attività, infatti, l'applicazione del principio di sussidiarietà sovrintende a qualsiasi illegittimo spoglio delle attribuzioni regionali così da porre un limite alla potestà legislativa statale. Nell'individuazione dei punti di equilibrio normativo, infatti, lo Stato non è libero di spostare la linea di confine tra disciplina statale e regionale a suo piacimento, ma deve necessariamente rispettare il principio di sussidiarietà che si concretizza in una verifica sulla ragionevolezza e proporzionalità delle scelte operate dal legislatore statale. Di conseguenza, «il titolo esclusivo della competenza, unitamente alla sua natura funzionale, consente e richiede interventi di intensità regolativi diversa, di volta in volta adeguati e proporzionali al fine che si voglia raggiungere»⁵². Attraverso tale lente di lettura, doveva essere valutata la legittimità degli interventi legislativi di principio e di dettaglio, ammissibili solo nei casi e nella misura in cui rispondevano a esigenze di carattere unitario costituzionalmente tutelate. La necessità di una normativa unitaria in riferimento alle materie trasversali torna frequentemente nella giurisprudenza della Corte cost. (Cfr., ad es., sentt. 103/2006⁵³, 14/2004⁵⁴, 282/2002⁵⁵, 88/2003⁵⁶, 407/2002⁵⁷, 226/2003⁵⁸ e 307/2003⁵⁹).

⁵² G. SCACCIA, *Le competenze legislative* cit., 483.

⁵³ Secondo cui nel settore «della "trasmissione" e "distribuzione dell'energia elettrica" sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l'altro, dei criteri tecnici (v. sent. 7 del 2004), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative», per il timore che «possano produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico (cfr. sent. 336/2005)».

⁵⁴ Tale decisione fa riferimento a strumenti di politica economica che «esprimono un carattere unitario».

⁵⁵ Dove la Corte riconosce la necessità che il «il legislatore stesso [nazionale] deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite».

⁵⁶ In questa sentenza, viene richiamata la necessità di «una adeguata uniformità di trattamento».

⁵⁷ Anche in questa pronuncia la Corte sottolinea l'esistenza di «esigenze meritevoli di disciplina uniforme».

⁵⁸ Il Giudice delle leggi individua nella materia dell'ambiente «una esigenza unitaria».

⁵⁹ In cui si fa riferimento a «standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste».

La prima giurisprudenza *post* riforma è ricca di suggestioni: a «forme adeguate e proporzionate» la Corte fa riferimento nella sent. 272/2004; a «strumenti di intervento [che] siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» la Corte fa riferimento nella sent. 14/2004, dove spiega che «il criterio della proporzionalità e della adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali»⁶⁰. Vi è, poi, un chiarimento significativo contenuto nella sent. 345/2004, con cui la Corte (richiamando il suo precedente della sent. 272/2002) ha ribadito che l'intervento statale debba contenersi entro i limiti della adeguatezza e proporzionalità cosicché «la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale».

A ben vedere, nella prima giurisprudenza *post* riforma, la teoria dei punti di equilibrio presuppone, il più delle volte, la concorrenza-coesistenza tra legislazione statale e regionale. In queste sentenze, infatti, la Corte costituzionale – pur nelle materie del secondo comma e quindi in quelle apparentemente riservate alla potestà legislativa esclusiva statale – interpreta come normale paradigma di esercizio della legislazione la coesistenza di leggi statali e regionali.

7. (segue): *le ricadute a favore dell'autonomia regionale*

Nella giurisprudenza del primo periodo, il rapporto tra potestà legislativa regionale e materie trasversali statali era di natura orizzontale e non verticale, da leggersi, quindi, in chiave di reciprocità. La circostanza che lo Stato potesse interferire in materie di sicura com-

⁶⁰ Nella stessa decisione la Corte precisa che «trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, (...) poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – (...) è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato» (nella sent. 378/2003 la Corte respinge il ricorso regionale avverso alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2002 ritenendo la normativa statale «non irragionevole»).

petenza regionale per perseguire la cura di valori trasversali⁶¹ «non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo»⁶².

Infatti, nella misura in cui le materie trasversali sono esercitate in vista del perseguimento di valori teleologicamente indicati dalla Costituzione, possono verificarsi fattispecie in cui il livello territoriale ottimale per l'efficace cura degli interessi coinvolti è proprio quello regionale⁶³, sia pure per ambiti che a volte possono risultare assai circoscritti.

Si tratta, ancora una volta, di un passaggio delicato per il cui tramite l'intervento della legge regionale in materie statali trasversali trova legittimazione⁶⁴. Questa impostazione non è andata esente da rilievi critici. Alcuni commentatori, infatti, hanno evidenziato che vertendo in una delle potestà esclusive statali, avrebbe dovuto escludersi *a priori* ogni interferenza della legge regionale⁶⁵. Tali critiche non sembrano pienamente persuasive poiché non mettono nella giusta luce lo spirito collaborativo a cui si devono oggi ispirare i rapporti tra Stato e Regioni. Significative le precisazioni della giurisprudenza del primo periodo sul punto, che sembravano aver sgombrato il campo da ogni possibile margine di incertezza. Parimenti significativo, come si vedrà successivamente, il passo indietro compiuto nella giurisprudenza costituzionale più recente.

Nella sent. 407/2002, il Giudice delle leggi ricorda che «i lavori preparatori relativi alla lettera s) del nuovo art. 117 della Costituzione inducono, d'altra parte, a considerare che l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. In definitiva, si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato».

È pertanto evidente come l'attribuzione allo Stato della cura di un valore trasversale non comportasse che «resti esclusa la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati»⁶⁶. A titolo esemplificativo si ricorda ancora la sent. 320/2004 in materia di concorrenza, dove la Corte costituzionale, ha precisato che «spetta allo Stato la competenza ad adottare provvedimenti idonei "ad incidere sull'equilibrio economico generale"», mentre appartengono «alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma, Cost.)». Anche in questo esempio, appare evidente la possibile sovrapposizione tra i titoli di legittimazione statale e regionale.

Non si trattava di affermazione meramente programmatiche. Nella sent. 222/2003, ad esempio, la Corte ha rigettato il ricorso statale avverso la l. 12/2002 con cui la Regione Marche aveva elaborato alcune norme in merito alla detenzione ed al commercio di animali esotici.

⁶⁶ Corte cost., sent. 222/2003. La precisazione si ritrova anche in altre decisioni. Ad es., nella sent. 307/2003 la Corte ricorda come l'attribuzione allo Stato di una materia trasversale «non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale»; nella sent. 247/2006 viene ribadito che «la materia dell'ambiente e dell'ecosistema rientra nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera s, Cost.), anche se ciò non esclude il concorso di normative regionali, fondate sulle rispettive competenze (quale quella afferente alla salute e al governo del territorio: art. 117, terzo comma, Cost.), volte al conseguimento di finalità di tutela ambientale».

⁶¹ P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie* cit., offre una lettura più estesa del fenomeno, dilatandolo a tutte le materie del secondo comma dell'art. 117 Cost. Secondo l'A. «non mancano infatti, nella recente giurisprudenza della Corte, alcuni segnali riguardanti la legittimazione di leggi regionali ad incidere, in chiave di reciprocità, entro ambiti riservati in via esclusiva allo Stato dal comma 2 dell'art. 117 della Costituzione. La Corte ritiene ammissibili interferenze da parte del legislatore regionale sia con riferimento a materie-non materie, sia con riferimento a materie vere e proprie, riservate in via esclusiva allo Stato».

⁶² Così le sentt. nn. 536 e 407 del 2002.

⁶³ Così E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale* cit., 166.

⁶⁴ In dottrina cfr., ad es., F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»* cit., 2954 e G.U. RESCIGNO, *La «trasversalità» del «valore ambiente» tra potestà legislativa statale e regionale: un preoccupante silenzio della Corte*, in *Giur. it.* 2004, 467.

⁶⁵ S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie* cit., 343 osserva che «dovrebbe essere fuor di dubbio (...) che nel campo riservato allo Stato in nessun caso la legge regionale debba intervenire, quanto meno se la competenza è stata già impegnata dallo Stato, senza rinvio alla legge regionale». Sulla scorta di questo presupposto logico l'Autore critica l'ammissione da parte della Corte costituzionale di una concorrenza della legge regionale «senza fornire una autentica giustificazione».

In tale occasione, il Giudice delle leggi ha precisato che «anche a riconoscere che la legge regionale impugnata interferisca comunque nella materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – deve escludersi che tale interferenza implichi un *vulnus* del parametro costituzionale evocato, trovando il suo titolo di legittimazione nelle competenze regionali in materia igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria (riconducibili al paradigma della tutela della salute, *ex art.* 117, terzo comma, Cost.): e ciò tanto più ove si consideri che si tratta di intervento che non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi».

Similmente, nella sent. 312/2002 la Corte costituzionale ha ritenuto legittimo un intervento legislativo della Provincia autonoma di Bolzano in materia di protezione civile ma con implicazioni ambientali, ritenendo che «la disposizione impugnata (...) non interferisce con la potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di ambiente, poiché tale materia “investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze” (sentenza 407 del 2002), i quali nella questione in esame, ben rientrano nell'ambito di competenza legislativa della Provincia di Bolzano».

La concorrenza tra leggi dello Stato e leggi delle Regioni può avvenire indistintamente anche nelle materie che rappresentano il nocciolo «duro»⁶⁷ della competenza esclusiva statale⁶⁸ o di quella regionale⁶⁹.

Il dato certo di questa prima giurisprudenza *post* riforma è la smentita della teoria che voleva accreditare l'ipotesi che la riforma del 2001 avesse introdotto un modello di regionalismo duale. Né poteva rinvenirsi nelle materie trasversali la nuova veste del *ritaglio* delle

materie. È infatti, lo stesso carattere della trasversalità, «che impedisce di concepire quelle materie come mero ritaglio di competenza a favore del potere centrale, poiché la portata che sono destinate ad assumere molte delle voci elencate non si esaurisce sul piano orizzontale, inevitabilmente producendo condizionamenti sulla legislazione regionale nelle materie non enunciate»⁷⁰.

Vero è, invece, che attraverso le competenze trasversali si realizza un concorso di fonti non esplicitamente regimentato dalla Costituzione⁷¹, che sembrava limitarlo al paradigma *principio-dettaglio* tipico della potestà concorrente all'italiana.

La stessa ricostruzione della potestà legislativa esclusiva disciplinata dall'art. 117, secondo comma, Cost. ne esce sensibilmente riplasmata. Accanto a materie esclusive «classiche» – in cui ogni iniziativa legislativa regionale sembra radicalmente preclusa – si affiancano settori – quelli appunto trasversali – che sono solo apparentemente esclusivi, in quanto la concorrenza sul medesimo campo materiale di fonti statali e regionali diviene, invece, l'elemento essenziale del *modus operandi* di tali porzioni dell'ordinamento⁷².

8. *Le materie trasversali nella giurisprudenza costituzionale più recente (punti di equilibrio e prevalenza della materia come nuova tecnica di «ritaglio»)*

Nella giurisprudenza degli ultimi anni si assiste a un cambio di prospettiva assai rilevante. La Corte costituzionale, invero, non nega la natura trasversale di alcune (*rectius*: molte) materie dell'art. 117, secondo comma, Cost.; ciò che cambia sono le conseguenze di tali materie sugli spazi di autonomia regionale. Come è stato evidenziato nelle pagine precedenti, infatti, all'indomani della riforma costituzionale la natura trasversale di talune materie non si traduceva in una totale compressione degli spazi di autonomia regionale che, anzi, attraverso l'applicazione del principio di leale collaborazione, era ga-

⁶⁷ Così R. BIN, *Le prospettive della legislazione regionale cit.* Il richiamo al «nocciolo duro» delle competenze si rinvia anche nella giurisprudenza costituzionale. Cfr., ad es., le sentt. 12/2004 e 116/2006.

⁶⁸ Cfr., ad es., la sent. 300/2005 in materia di immigrazione.

⁶⁹ Cfr., ancora, la sent. 116/2006 che, dopo aver definito la coltivazione a fini produttivi come il «nocciolo duro della materia agricoltura», ammette che la disciplina statale «pur essenzialmente riferita alla materia agricoltura, di competenza delle Regioni ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. (sentenze n. 282 e n. 12 del 2004), debba o possa essere accompagnata dal parallelo esercizio della legislazione statale in ambiti di esclusiva competenza dello Stato (come, ad esempio, per quanto attiene alla disciplina dei profili della responsabilità dei produttori agricoli) o in ambiti di determinazione dei principi fondamentali, ove vengano in gioco materie legislative di tipo concorrente».

⁷⁰ R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa *Rivista* 2001, 1233. L'A. motiva ampiamente la sua posizione in riferimento alle «norme generali sull'istruzione», alla «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali», alle «funzioni fondamentali dei Comuni, Province e Città metropolitane» ed alla materia penale.

⁷¹ Di un «concorso libero di fonti» parla G. SCACCIA, *Le competenze legislative cit.*, 482.

⁷² Così G. SCACCIA, *Le competenze legislative cit.*, 482.

rantita. Il ricorso al criterio finalistico concorreva, infatti, all'individuazione della materia direttamente coinvolta attraverso l'impiego del criterio di prevalenza a cui il Giudice delle leggi faceva un uso sempre più frequente.

Il massiccio ricorso alle materie trasversali, invece, avviene ora senza l'applicazione di tutte quelle regole e garanzie dell'autonomia regionale che la Corte costituzionale aveva elaborato all'indomani del 2001. Si assiste, insomma, a una riscrittura delle regole della trasversalità. Il risultato finale è l'elisione dello stesso presupposto di fondo che regolava il principio e che imponeva che, negli spazi di intersezione tra attribuzioni, si dovesse registrare – almeno tendenzialmente – la coesistenza, ed anzi la convivenza, tra legge statale e legge regionale⁷³. Benché la Corte richiami sovente i precedenti giurisprudenziali degli anni passati, il quadro che emerge dalla lettura della giurisprudenza costituzionale più recente è molto lontano dall'opera di sistematizzazione dei primi anni del nuovo millennio. L'argomentazione di molte pronunce della Corte costituzionale muove oggi da presupposti diversi da quelli del passato ed è orientata in direzioni nuove, in cui gli spazi di autonomia regionale sono relegati in maniera sempre più evidente. Oggi è l'applicazione del «criterio della prevalenza» a costituire il principale indirizzo che orienta la Corte, e la orienta sempre e solo nel senso di rafforzare le competenze dello Stato.

Nella prima giurisprudenza costituzionale *post* riforma, l'applicazione del criterio di prevalenza portava con sé la necessità di identificare la linea di confine tra intervento statale e regionale. La questione era assai delicata (atteso che coinvolgeva la concreta estensione degli ambiti materiali affidati alla legislazione regionale) ed era risolta dalla giurisprudenza costituzionale facendo uso del criterio di *prevalenza*⁷⁴.

⁷³ F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2010.

⁷⁴ La Corte costituzionale fa espresso richiamo al criterio di prevalenza in alcune pronunce. Cfr., ad es., le sentt. 370/2003 (su cui F. BENELLI, *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in questa *Rivista* 2005, 380 ss.) e 320/2004. Lo stesso criterio è, comunque, frequentemente presupposto nelle pronunce costituzionali. Ampia la casistica giurisprudenziale. Si richiama, a titolo di esempio, la sent. 222/2003 relativamente alla legge marchigiana sugli animali esotici che, perseguendo «almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone», è sussumibile nella materia «tutela della salute»; la sent. 287/2004, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulle provvidenze disposte dallo Stato per il secondo figlio che, non dando alcun rilievo alla condizione soggettiva e alla

tra gli interessi coinvolti in una accezione assai diversa – e più raffinata – rispetto a quanto avviene oggi.

La ricerca del *centro di gravità*⁷⁵ rispetto a tali interessi, infatti, era strumentale alla individuazione degli ambiti affidati al legislatore statale ed a quello regionale, così da riordinare la coesistenza di «pluralità di titoli di legittimazione»⁷⁶. A tal fine, la Corte costituzionale

sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, non rientrano nel *genus* dei servizi sociali, ma sono riconducibili alla competenza statale in materia di «previdenza sociale». Ed ancora, si veda la sent. 319/2005 in merito alla legge abruzzese che istituisce corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio «dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici», che, perseguendo «finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico», non rientra nella «formazione professionale», ma nella materia concorrente «professioni»; la sent. 424/2005 sulla legge piemontese che istituisce il «registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino», dove «l'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge (...) rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame va ricondotto alla materia delle "professioni"»; la disposizione della legge finanziaria 2004, che incentiva «con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta», non può rientrare in materie di competenza statale quale la «tutela della competenza», la «tutela dell'ambiente», o «grandi reti di trasporto e navigazione», e quindi rientra nelle competenze residuali delle Regioni (sent. 77/2005); la legge sull'emersione del lavoro sommerso, dove «l'intento del legislatore» è di raggiungere l'obiettivo del rilancio dell'economia attraverso una disciplina transitoria che modifica a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale e attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro, così rientrando nella materia dell'«ordinamento civile» (sent. 234/2005). In dottrina, E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.* 2004, 154, nota 7, sottolinea che nella giurisprudenza costituzionale è invocato «sovente il c.d. principio della prevalenza, al fine di enucleare i caratteri fondamentali di ambiti materiali». Lo stesso criterio è utilizzato dal Giudice delle leggi per affermare in via generale l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione (cfr., ancora, sent. 370/2003). Il criterio è segnalato anche da P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie cit.*, anche se giudica la sua applicazione nella sent. 370/2003 come un fenomeno «peraltro isolato».

⁷⁵ L'espressione è impiegata nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia (cfr., ad esempio, la sentenza del 23.02.1999 in causa C-42/97) e ripresa – in relazione ai temi di cui ci si occupa – da R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie...*» cit., 321.

⁷⁶ Corte cost., sent. 407/2002.

ricostruiva la diversa tipologia degli interessi toccati dall'intervento legislativo e verificava, attraverso l'enunciazione della *ratio* e degli obbiettivi dell'atto contestato, le rispettive competenze. Era, quindi, la valutazione del fine perseguito dall'intervento legislativo di volta in volta in esame a fornire lo strumento di valutazione della compatibilità della legge con il riparto delle competenze tra Stato e Regioni. Per fare un esempio: ogniqualvolta lo scopo perseguito fosse stato in via primaria la tutela dell'ambiente, la competenza non poteva che essere quella statale (piena); nei casi in cui gli interessi direttamente tutelati fossero stati diversi e solo indirettamente la legge regionale avesse perseguito anche finalità di tutela ambientale, la competenza era regionale. In entrambe le ipotesi, cioè, l'intervento legislativo era scrutinato secondo un giudizio di *prevalenza* che, tuttavia, non era mai una prevalenza *per materia*, ma una prevalenza degli *scopi* perseguiti, in coerenza con il primato della valutazione teleologica dell'intervento legislativo che sembra ispirare tutte le materie trasversali⁷⁷. La ponderazione degli interessi tutelati, allora, non era soltanto lo strumento di valutazione per compiere il giudizio sulla sussistenza della competenza statale nelle materie trasversali, ma anche per scrutinare la legittimità dell'intervento legislativo regionale in ambiti interferenti con gli interessi affidati al legislatore statale dall'art. 117, secondo comma, Cost. Tale meccanismo, evidentemente, presupponeva che, nei molteplici incroci in cui si sovrapponevano le diverse competenze dello Stato e delle Regioni, coesistessero le competenze di entrambi i legislatori, e che la scelta in merito all'ente competente a esercitare quel potere avrebbe dovuto essere guidata caso per caso facendo ricorso ai principi di proporzionalità ed adeguatezza⁷⁸. Di

⁷⁷ Meno netta la posizione di P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie* cit., che commentando le sentt. 222/2003, 370/2003, 378/2003 e 9/2004 conclude che «non è facile dire se tutte queste decisioni sono state assunte applicando il criterio teleologico. Infatti, se è vero che l'interpretazione teleologica consiste nella giustificazione costituzionale di provvedimenti legislativi estranei all'ambito oggettivo di una materia, ma preordinati al raggiungimento di fini riconducibili alla materia stessa, qualcuno dei casi sopra citati non sembra esattamente riconducibile in questo quadro, e lascia pensare piuttosto che la relativa pronuncia sia stata resa semplicemente applicando un criterio di ragionevolezza».

⁷⁸ In senso contrario 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 2005, 189, secondo cui «le materie trasversali, indicando momenti di supremazia della legge statale in relazione ad oggetti che di per sé rientrano nella materia regionale – sia essa esclusiva o concorrente – sono clausole che autoriz-

conseguenza, «il titolo esclusivo della competenza, unitamente alla sua natura funzionale, consente e richiede interventi di intensità regolativi diversa, di volta in volta adeguati e proporzionali al fine che si voglia raggiungere»⁷⁹. Attraverso tale lente di lettura, era scrutinata la legittimità degli interventi legislativi di principio e di dettaglio in materie interferenti con le attribuzioni regionali e tali interventi erano valutati ammissibili solo nei casi e nella misura in cui rispondevano a esigenze di carattere unitario costituzionalmente tutelate⁸⁰.

I principi di proporzionalità ed adeguatezza svolgevano, pertanto, una duplice funzione: servivano per accertare la legittimità dell'intervento statale nell'*an* e nel *quomodo*, influenzando la scelta statale in merito al grado di intensità (di principio o di dettaglio) della normativa trasversale⁸¹.

E, come due facce della stessa medaglia, gli stessi principi sovrintendevano, nel caso di ricorso statale, alla verifica sulla legittimità dell'intervento regionale concorrente o residuale per la cura di in-

zano il legislatore statale ad intervenire in qualunque materia per le finalità indicate dalla norma».

⁷⁹ G. SCACCIA, *Le competenze legislative* cit., 483.

⁸⁰ La necessità di una normativa unitaria in riferimento alle materie trasversali torna frequentemente nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Cfr., ad es., sentt. 103/2006 (secondo cui nel settore «della "trasmissione" e "distribuzione dell'energia elettrica" sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l'altro, dei criteri tecnici (v. sentenza n. 7 del 2004), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative», per il timore che possano «produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico (cfr. sentenza n. 336/2005)»; 14/2004 (che fa riferimento a strumenti di politica economica che «esprimono un carattere unitario»); 282/2002 (dove la Corte riconosce la necessità che il «il legislatore stesso [nazionale] deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite»); 88/2003 (dove viene richiamata «una adeguata uniformità di trattamento»); 407/2002 (che sottolinea l'esistenza di «esigenze meritevoli di disciplina uniforme»); 226/2003 (che individua nella materia dell'ambiente «una esigenza unitaria») e 307/2003 (che assicura «standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste»).

⁸¹ *Contra* A. ANZON, *Il difficile avvio* cit., 1165, che, pur ammettendo spazi di connessione e sovrapposizione tra il legislatore statale e quello regionale, ritiene che non sia rimesso al legislatore statale «neppure di scegliere il grado di "intensità" dell'intervento e cioè dell'ampiezza e consistenza della disciplina, scorrendo lungo la scala che va dalla normazione di solo principio a quella di minuto dettaglio. Infatti, la materia, pur determinata con i criteri particolari sopra descritti, è affidata in toto allo Stato e non è ammessa, almeno in astratto e allo stesso titolo, alcuna intromissione regionale nel perseguimento dello stesso fine, neppure eventuale e parziale».

teressi funzionalmente collegati con quelli propriamente disciplinati dalla legge statale trasversale⁸².

La prima giurisprudenza costituzionale era ricca di richiami in tale senso: a «forme adeguate e proporzionate» la Corte fa riferimento nella già citata sent. 272/2004⁸³, dove spiega che «il criterio della proporzionalità e della adeguatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla «tutela della concorrenza» e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali». Nella stessa decisione la Corte precisa che «trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, (...) poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – (...) è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato»⁸⁴.

La sottoposizione allo scrutinio di proporzionalità ed adeguatezza della legislazione statale trasversale smentiva anche l'ipotesi che, in questi campi di interferenza, la potestà legislativa regionale potesse subire una generale degradazione (la concorrente in attuativa-integrativa e la residuale in concorrente)⁸⁵.

A ben vedere, la sottoposizione della legislazione statale trasversale ai principi *de quibus* introduceva un elemento di tutela delle competenze regionali (garanzia, come si è visto, attivabile di fronte alla Corte costituzionale)⁸⁶ attraverso il quale non solo si tutelavano le competenze di tali Enti ma, in ultima analisi, si riaffermava lo stesso principio di rigidità costituzionale. Infatti, il riconoscimento

delle materie trasversali, potenzialmente in grado di scompaginare i rapporti tra legge statale e legge regionale in ragione di una allocazione fluida delle competenze tra Enti, trovava organizzazione nei principi di proporzionalità ed adeguatezza, che impedivano allo Stato – una volta individuato un titolo trasversale – di penetrare senza limiti preordinati negli spazi riservati alla legislazione delle Regioni⁸⁷.

Benché le materie trasversali implicino l'introduzione di linee di confine elastiche delle competenze legislative⁸⁸, la loro sottoposizione a regole giuridiche compiute (adequatezza e proporzionalità) garantiva, nella prima giurisprudenza *post* riforma, il rispetto del principio di rigidità costituzionale, che si spostava dalla tradizionale ottica «per materia» (la cui lettura, invero, non assicurava risultati più certi di quanto non facessero i principi di proporzionalità ed adeguatezza) ai nuovi principi della sussidiarietà.

L'applicazione del criterio di prevalenza muove, oggi, da presupposti diversi se non, addirittura, opposti. Rispetto alla prima giurisprudenza *post* riforma, le nuove vesti del criterio di prevalenza determinano una forte semplificazione del problema delle interconnessioni tra più interessi: ciò che importa, oggi, è (solo) lo scopo fondamentale della legge (o dell'insieme di disposizioni), perché, una volta identificata la materia «prevalente», in essa restano attratte anche le eventuali norme di contorno. Accertata la competenza legislativa «prevalente», essa diviene «piena», porta cioè con sé tutte le funzioni amministrative⁸⁹, senza necessità di subordinarne l'esercizio a procedure di leale collaborazione⁹⁰.

⁸² E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile* cit., 245, contempla «la possibilità di un intervento della legge regionale secondo il metro della ragionevolezza».

⁸³ A «strumenti di intervento [che] siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» la Corte fa riferimento nella sent. 14/2004.

⁸⁴ Nella sent. 378/2003 la Corte respinge il ricorso regionale avverso alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2002 ritenendo la normativa statale «non irragionevole».

⁸⁵ Alle stesse conclusioni pervengono anche G. SCACCIA, *Le competenze legislative* cit., 482; A. CONCARO, I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza e definizione delle materie trasversali: alcune note a margine della sent. 345 del 2004 della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it.

⁸⁶ *Contra* A. CONCARO, I. PELLIZZONE, *Tutela della concorrenza* cit., secondo cui «si tratta, evidentemente, di un criterio che poggia su basi estremamente labili e indeterminate e che, proprio per questo, rischia di espandere potenzialmente a dismisura l'ambito di intervento statale».

⁸⁷ La tesi non è accolta da A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quad. cost.* 2003, 22 che propende per una «duttilità» delle competenze trasversali, rilevando che «le norme che le contengono non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra la legislazione centrale e quella regionale, ma ne affidano il governo alla prima».

⁸⁸ La posizione non sembra accolta da A. ANZON, *Il difficile avvio* cit., 1165, secondo cui «la valutazione della necessità della concentrazione della competenza in capo allo Stato al fine della tutela di esigenze unitarie è fatta una volta per tutte e definitivamente dallo stesso testo costituzionale e non è demandato al legislatore ordinario statale (ed eventualmente alla Corte costituzionale) di verificare di volta in volta la sussistenza dei relativi presupposti». Tale ricostruzione, tuttavia, mi pare che non metta in giusta luce l'eventuale interferenza di interventi legislativi regionali posti in essere per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente disciplinati dalla legge statale (trasversale) e mi sembra smentita dal controllo costituzionale sul rispetto dei principi di proporzionalità ed adeguatezza.

⁸⁹ Sent. 50/2005, punto 12 del «diritto».

⁹⁰ Sent. 234/2005.

Il risultato finale è una riedificazione sotto nuove vesti della tecnica del ritaglio delle materie ben nota nella giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del 2001. Oggi il criterio di prevalenza non opera più in combinato disposto al principio di leale collaborazione, ma ne diviene un antagonista pericoloso per l'autonomia regionale. Infatti, il principio di leale collaborazione opera ormai residualmente, soltanto laddove «non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa»⁹¹. Quindi, maggiore è lo spazio che la giurisprudenza costituzionale riconosce all'operatività del principio di prevalenza, minore è la sovrapposizione tra interessi e competenze che la Corte giudica «rilevanti» e perciò meritevoli di tutela almeno sul piano procedurale. Non è affatto smentita dalla giurisprudenza della Corte la natura «trasversale» delle competenze dello Stato: semplicemente si ritiene che quelle materie, nonostante la «trasversalità», siano pur sempre materie «esclusive» e, come tali, prevalenti su quelle regionali, senza che ci sia più bisogno di un coordinamento. Si raggiunge, quindi, «la paradossale (se vista con gli occhi della Corte di qualche anno fa) conclusione che il carattere trasversale di una competenza – e cioè la possibilità che lo Stato sconfini, perseguendo le sue finalità, in ambiti riservati alla competenza regionale – non comporti l'attenuazione, ma anzi il rafforzamento della prerogativa della legge statale»⁹², con la conseguenza che si è «consolidata l'interpretazione delle competenze *trasversali* come *esclusive tout court*»⁹³. Si pensi, ancora, al caso degli appalti pubblici: il criterio della prevalenza riconduce l'intera «materia» nei settori di competenza esclusiva statale della «tutela della concorrenza» o dell'«ordinamento civile», escludendo di conseguenza qualsiasi interferenza da parte della legge regionale⁹⁴ e rendendo superfluo ogni obbligo collaborativo.

L'interesse nazionale era servito a suo tempo per «ritagliare» le materie di competenza regionale, individuando le funzioni che lo Stato poteva trattenere a sé; oggi il criterio di prevalenza serve invece a definire e consolidare le materie di competenza statale, munirle di

⁹¹ Sent. 50 e 219/2005, 133/2006 e ora sent. 166 e 168/2009.

⁹² F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2010.

⁹³ F. MANGANIELLO, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte cost. n. 88/2009*, in www.forumcostituzionale.it.

⁹⁴ Si vedano le sentt. 401/2007 e 411/2008 e le note di R. BIN, in *Le Regioni*, rispettivamente 2008, 398 ss. e 2009, 615 ss.

confini inattaccabili dalle pretese regionali. Se per il tramite della previsione dell'art. 117, quarto comma, Cost. la riforma del Titolo V aveva preteso di invertire l'ordine delle competenze, spostando sulla legislazione regionale la competenza generale, la grande prudenza con cui la Corte costituzionale ha in un primo tempo individuato i contorni delle materie residuali e il nuovo *favor* per la competenza esclusiva statale hanno esiliato ai margini le attribuzioni regionali⁹⁵.

L'inversione di prospettiva rispetto alla prima giurisprudenza *post* riforma è, quindi, netta: in precedenza l'itinerario argomentativo prendeva le mosse con il riconoscimento dell'intreccio di interessi e di competenze, come dato «normale» solo eccezionalmente derogato dall'individuazione della netta prevalenza di un interesse sull'altro. Oggi, invece, si muove preliminarmente da un accertamento semplificato dell'interesse prevalente nella «materia»: solo quando esso dia esito negativo, si apre la porta all'affermazione di un effettivo «intreccio di competenze», oppure – sempre più raramente – alla «chiamata in sussidiarietà». Ne consegue che ogni qual volta l'accertamento della prevalenza sia positivo (e positivo lo è sempre e soltanto per lo Stato, come si è visto), ogni rivendicazione della Regione viene meno, e lo Stato «prende tutto»⁹⁶.

Il criterio della prevalenza costituisce insomma la riedizione *post* riforma dell'interesse nazionale⁹⁷, che consente alla Corte di affermare la piena competenza dello Stato elidendo le garanzie che, nella prima giurisprudenza degli anni 2000, garantivano un ruolo di maggior peso delle Regioni.

9. Conclusioni: l'inaspettata crisi di «ritorno» dell'autonomia regionale

Nelle pagine che precedono è stata ricostruita la parabola giurisprudenziale sul Titolo V riformato dal legislatore costituzionale nel 2001.

⁹⁵ Così F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2010.

⁹⁶ Così F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in questa *Rivista* 2010.

⁹⁷ Sul punto sia consentito rimandare a F. BENELLI, *La smaterializzazione cit.*, 121 s. Sui diversi volti che l'interesse nazionale sta assumendo nella giurisprudenza costituzionale, cfr. A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V alla prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Ist. del federalismo* 2008, 599 ss.

Il quadro che è emerso consente di dare una risposta netta quanto insoddisfacente al quesito sulla maggiore o minore autonomia delle Regioni.

La riforma del 2001, come noto a tutti gli addetti ai lavori, ha tracciato un quadro insoddisfacente dell'autonomia regionale a causa della pressoché totale obliterazione degli ineliminabili strumenti di raccordo tra competenze statali e regionali. Tale omissione aveva indotto la Corte costituzionale a un'opera meritoria di difficile razionalizzazione del sistema, che aveva preso le mosse dai riferimenti espliciti o impliciti al principio di leale collaborazione contenuti nella Costituzione riformata attraverso i quali era riuscita a dare un nuovo ordine ai molti momenti di sovrapposizione tra competenze statali e regionali. Aveva, per questa via, portato a compimento quella via italiana al regionalismo cooperativo inaugurata con ampiezza di richiami nella sua giurisprudenza già negli anni '90 e che si sostanzialmente nella predisposizione di un sistema di garanzie procedurali che disciplinavano i rapporti Stato/Regioni⁹⁸. Nella giurisprudenza *ante* riforma più matura, così come in quella immediatamente successiva al 2001, la Corte aveva manifestato una tendenziale, seppur non assoluta, inclinazione a salvaguardare il rispetto del principio cooperativo anche in situazioni in cui l'intervento dello Stato era determinato dalla necessità di provvedere a situazioni di emergenza, urgenza o, semplicemente, di riforma. Ai numerosi interventi legislativi degli anni '90 in cui lo Stato tentava di derogare alle competenze regionali in ragione della necessità o dell'urgenza di provvedere, la Corte costituzionale, pur fra luci ed ombre, opponeva un sufficiente controlimite: anche a fronte di tali situazioni, il principio cooperativo registrava una sostanziale tenuta.

La lettura della giurisprudenza più recente sembra aver abbandonato queste cautele proprio in ragione del frequente ricorso al giudizio di prevalenza, oggi privato di ogni cautela procedurale proveniente dal principio di leale collaborazione. L'immagine finale è che le *materie* non siano in grado di regimentare la linea di demarcazione tra competenze statali e regionali. L'attenzione sembra oggi spostata nella direzione delle politiche pubbliche. Ogni qual volta lo Stato metta mano a un intervento legislativo di riforma in uno dei settori di interesse statale, si assiste a una riedizione del ritaglio delle materie, laddove gli spazi di intersezione tra competenze statali e regionali

si trasformano in settori affidati alla esclusiva e totale competenza statale. Del resto, che non sia più la tecnica delle materie a regolare con pienezza i rapporti tra legislatori lo si vede anche nei lavori del «sistema delle conferenze», dove in discussione vanno i più disparati argomenti indipendentemente da una sicura attribuzione della relativa competenza a livello statale piuttosto che regionale. Le materie, insomma, nella giurisprudenza più recente sembrano divenire l'argomento *ex post* per giustificare l'attrazione a livello statale dei più disparati interventi di riforma, manifestando una crisi di ritorno dell'autonomia regionale in controtendenza rispetto a una riforma che avrebbe dovuto dare nuovo slancio agli enti regionali e alla loro autonomia legislativa.

⁹⁸ Sul punto v. F. BENELLI, *Corte costituzionale e Regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativo*, Rimini 1998, 190.