



**SIGNIFICATO E FUNZIONE DEI “NOMINA” DELLE MATERIE NEL RIPARTO
DELLA POTESTÀ LEGISLATIVA TRA STATO E REGIONI:
IL CONTRIBUTO DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE*.**

di

Antonio Borzì

(assegnista di ricerca in diritto costituzionale – Uninettuno)

18 giugno 2008

SOMMARIO: 1. Le tre grandi linee ispiratrici della giurisprudenza costituzionale nel contenzioso sul riparto di potestà legislativa. – 1.1. Premessa. – 1.2. La continuità dell’ordinamento. – 1.3. Il *favor legislatoris*. – 1.4. La necessità di garantire sedi di coordinamento. – 2. La riconduzione delle disposizioni oggetto del giudizio costituzionale ai titoli materiali e la definizione delle materie. – 2.1. Premessa. – 2.2. I modi e i criteri di riconduzione delle discipline normative alle materie. – 2.2.1. Materia e oggetto della disciplina. – 2.2.2. Materia e finalità dell’intervento legislativo. – 2.2.3. Materia e dimensione dell’interesse. – 2.2.4. Il criterio di prevalenza. – 2.3. I criteri di definizione delle materie e gli esiti dell’attività interpretativa. – 2.3.1. Il criterio sistematico. – 2.3.2. Il criterio storico-normativo mediante l’impiego di fonti statali. – 2.3.3. (*segue*): i decreti di conferimenti di funzioni amministrative - 2.3.4. Gli esiti: interpretazione estensiva vs interpretazione restrittiva. – 2.4. Le materie trasversali. – 3. Il modo di atteggiarsi del criterio materiale nell’interpretazione del giudice costituzionale. – 4. (*segue*): materia vs residualità. – 5. (*segue*): materia vs sussidiarietà. – 6. La perdurante utilità (imprescindibilità) del criterio materiale “integrato” dalla sussidiarietà come dimensione dei fenomeni.

1. *Le tre grandi linee ispiratrici della giurisprudenza costituzionale nel contenzioso sul riparto di potestà legislativa*

1.1. *Premessa*

E’ opinione assai comune che la Corte costituzionale abbia avuto – e continui ad avere – un ruolo decisivo nella gestione della transizione dal vecchio al nuovo modello di rapporti tra Stato e Regioni¹; la conferma più esplicita di questa affermazione sembra venire proprio

* Questo contributo costituisce la prima versione di un più ampio lavoro destinato al volume S. PAJNO – G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Milano, Giuffrè.

¹ Si veda sul punto B. CARAVITA, *La Corte e i processi di assestamento della riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 10/2003; l’a. sottolinea come le prime pronunce della Corte abbiano avuto il merito di «ancorare l’interpretazione del testo costituzionale ad alcuni – primi – saldi dati ed elementi».

nella giurisprudenza costituzionale sul riparto della potestà legislativa, ambito nel quale – più che in altri – si manifesta l'incessante opera di precisazione dei confini dei titoli competenziali e del loro modo di atteggiarsi.

In più di un'occasione il giudice delle leggi si è adoperato per apporre una serie di termini che delimitassero i reciproci confini degli ambiti materiali contemplati nel testo costituzionale; gli esempi possono essere molteplici: il rapporto tra l'istruzione e la competenza a dettarne le norme generali; la delimitazione della tutela e sicurezza del lavoro rispetto all'area dell'ordinamento civile; i rapporti tra questo titolo e l'organizzazione amministrativa statale, quella regionale o la tutela della salute; la delimitazione reciproca tra tutela e valorizzazione dei beni culturali. Vi sono i casi in cui la Corte costituzionale individua il “nocciolo duro” di alcune materie quali l'agricoltura, il governo del territorio, la tutela e sicurezza del lavoro ovvero chiarisce la portata di altri *nomina*, quali l'ordine pubblico e sicurezza. Non meno importanti sono le pronunce sulle materie “nuove”, come la “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni” o il “coordinamento informativo statistico e informatico” e quelle che definiscono la portata dei titoli trasversali, quali la tutela dell'ambiente e la tutela della concorrenza e, se si accetta una nozione ampia di trasversalità, l'ordinamento penale e il coordinamento della finanza pubblica.

Una maggiore comprensione della giurisprudenza costituzionale che ha cercato di delimitare i diversi ambiti materiali e di mettere a fuoco le principali caratteristiche delle diverse tipologie di potestà legislativa diviene possibile se si allarga lo sguardo alla ricerca di alcune linee di fondo dell'opera del giudice delle leggi.

Alla domanda se siano riconoscibili delle “costanti” del discorso che la Corte costituzionale ha intrapreso all'indomani della revisione del Titolo V della Costituzione si può rispondere senz'altro positivamente, aggiungendo che almeno tre sembrano essere le articolazioni di tale discorso: l'affermazione del principio di continuità dell'ordinamento; l'attenzione all'operato dei legislatori, statale e regionali; la necessità di garantire sedi di coordinamento tra Stato e Regioni².

1.2. *La continuità dell'ordinamento*

La continuità dell'ordinamento tra il periodo precedente la revisione costituzionale e quello successivo si può apprezzare sotto diversi profili e in differenti modi è stata declinata dal giudice delle leggi, a partire dalla soluzione alla questione se l'entrata in vigore delle nuove disposizioni attributive di competenza legislativa determinasse l'incostituzionalità sopravvenuta delle leggi previgenti non più conformi al nuovo riparto.

Nel giudicare sul ricorso proposto dalla Regione Abruzzo contro una disposizione statale istitutiva di un Parco nazionale (sent. n. 422 del 2002)³, il giudice costituzionale, dopo aver premesso che la questione andava decisa sulla base del riparto di competenza legislativa

² Sottolinea altresì le tendenze della Corte a tutelare l'unitarietà dell'ordinamento e il pluralismo sociale B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, 2.

³ Si trattava dell'art. 8, comma 3, l. 23 marzo 2001, n. 93 recante «*Disposizioni in campo ambientale*», istitutivo del Parco nazionale «*Costa teatina*». Sulla sent. n. 422 del 2002 vedi A. RUGGERI, *Ancora in tema di ius superveniens costituzionale e del suo (mancato) rilievo nei giudizi in via principale*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; G. GRASSO, *La Corte salva la continuità dell'ordinamento giuridico (di fonti di grado legislativo), ma indebolisce la forza delle (nuove) norme costituzionali di modifica del Titolo V*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.associazionedeicostituzionalisti.it; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e Consiglio di Stato delineano i contorni del nuovo Titolo V*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, cit.

previgente, afferma la permanente vigenza delle disposizioni legislative anteriori alla revisione costituzionale come «*conseguenza della necessaria continuità dell'ordinamento giuridico*»⁴.

Dallo stesso principio discende anche la sorte dei regolamenti che sono stati legittimamente emanati, prima della riforma, in base ad una disposizione non più conforme al riparto delle competenze, per cui «*restano in vigore le norme preesistenti, stabilite in conformità al passato quadro costituzionale, fino a quando non vengano sostituite da nuove norme dettate dall'autorità dotata di competenza nel nuovo sistema*» (sent. n. 376 del 2002)⁵.

La necessità di assicurare una transizione dal vecchio al nuovo sistema senza traumi è alla base del riconoscimento che i principi fondamentali delle materie possono essere desunti dal complesso della legislazione vigente, anche precedente alla revisione costituzionale. Vi era, infatti, chi aveva sostenuto che la formula utilizzata nell'art. 117, comma III, Cost. e, più in generale, il ruolo più limitato riconosciuto allo Stato, imponesse a quest'ultimo di dettare norme di principio espresse, con apposite leggi-cornice⁶; secondo altri, per effetto del rovesciamento delle competenze, il riparto di potestà legislativa nelle materie concorrenti doveva essere inteso nel senso che, in assenza di nuovi principi, il legislatore regionale avrebbe potuto agire liberamente senza essere vincolato da quelli desumibili della legislazione previgente⁷.

Com'è noto, il giudice costituzionale con la sent. n. 282 del 2002, ha dissipato ogni dubbio, chiarendo, da un lato, che «*la nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina*» e dall'altro che «*ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo*». Infatti, «*specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore*»⁸; si tratta, anche in questo caso, di una soluzione ispirata al principio di continuità dell'ordinamento e che ha evitato, «*un prevedibile horror vacui*», che avrebbe potuto «*spingere ad interventi precipitosi e non sufficientemente meditati*»⁹.

E' in forza del principio di continuità che il giudice costituzionale ha giustificato la permanenza in vita di fondi statali contrari ai principi sull'autonomia finanziaria stabiliti dall'art. 119 Cost. ed al riparto di potestà legislativa di cui all'art. 117 Cost., evitando che per

⁴ P. 2 del *Considerato in diritto*.

⁵ P. 4 del *Considerato in diritto*. Vedi anche le ordd. nn. 383 del 2002 e 270 del 2003 sull'efficacia del nuovo art. 122 Cost. che si limita ad attribuire «*nuove e diverse possibilità di intervento legislativo alle Regioni*».

⁶ A. BALDASSARRE, nel resoconto dell'indagine conoscitiva promossa dal Senato sugli effetti della riforma (audizione del 24 ottobre 2001).

⁷ L. ELIA, *Introduzione*, in M. OLIVETTI – T. GROPPI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, Giappichelli, 2001, 14, nonché, nello stesso volume, M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative statali*, 95-96.

⁸ P. 4 del *Considerato in diritto*.

⁹ A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formazione dei principi fondamentali*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it. Com'è noto, la soluzione individuata dalla Corte costituzionale è stata codificata nell'art. 1, comma 3 della l. 5 giugno 2003, n. 131, recante «*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*» (c.d. l. La Loggia) per cui «*nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi vigenti*».

settori importanti (quello culturale e quello produttivo) venissero meno i finanziamenti stabiliti dalla legge statale¹⁰.

Il principio di continuità si sposta dal piano normativo al piano istituzionale con la sent. n. 13 del 2004 e giustifica il permanere in vita di apparati finalizzati alla garanzia di diritti fondamentali¹¹.

Sotto un profilo più generale, non mancano casi in cui la Corte ha evitato la declaratoria di illegittimità costituzionale di alcune previsioni anche per il loro carattere transitorio, ad esempio per non pregiudicare gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 36 del 2004 e n. 417 del 2005, relativamente alla previsione di limiti alla spesa corrente) ovvero per evitare un vuoto normativo (sent. n. 213 del 2006, in tema di interventi nel settore ittico).

¹⁰ E' il caso del Fondo unico per lo spettacolo, che sicuramente costituisce uno stanziamento vincolato in una materia di competenza concorrente ("promozione e organizzazione delle attività culturali"), ma la cui vigenza temporanea, in attesa della profonda riforma della legislazione sul finanziamento delle attività culturali, consente di far salve le disposizioni di modifica della legge istitutiva del Fondo dalle censure di incostituzionalità (sent. n. 255 del 2004). Allo stesso modo, non può essere accolto il ricorso per conflitto tra enti sorto dall'emanazione del regolamento che contiene i criteri di ripartizione del Fondo, poiché l'effetto di annullamento dell'atto priverebbe «*la società civile e i soggetti che ne sono espressione (enti pubblici e privati, associazioni, circoli culturali, ecc.) dei finanziamenti pubblici indispensabili per la promozione e lo sviluppo di attività che, normalmente, non possono affidare la loro sorte alle mere leggi del mercato*», determinando un sacrificio insostenibile ai valori evocati dagli articoli 9 e 33 della Costituzione (sent. n. 256 del 2004). Si veda anche la sent. n. 370 del 2003 che per l'esigenze legate alla continuità di erogazione di servizi che attengono a diritti fondamentali fa salvi i procedimenti di spesa in corso nonché la sent. n. 162 del 2005, relativa al Fondo per l'internazionalizzazione delle imprese artigiane che «*si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, sentenza n. 255 del 2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore*», p. 3 del *Considerato in diritto*. Su questi aspetti della continuità dell'ordinamento nella giurisprudenza costituzionale si sofferma N. ZANON, *L'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON – A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2005, 9-10. A commento delle sentt. nn. 255 e 256 del 2004 vedi M. BELLETTI, *Necessità e temporaneità irrompono nel riparto di competenze stato-regioni sotto forma di continuità e sostanziale ultrattività*, in *Le Regioni*, 2005, 241 e ss; S. FOÀ, *Costituzionalità "provvisoria", continuità istituzionale e monito al legislatore statale: la disciplina dello spettacolo*, in *Federalismi.it*, n. 22/2004.

¹¹ La caducazione immediata delle disposizioni che affidano ad organi statali la determinazione delle dotazioni organiche delle istituzioni scolastiche provocherebbe, difatti, «*effetti ancor più incompatibili con la Costituzione. Alla erogazione del servizio scolastico sono collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Vi è qui una evidente esigenza di continuità di funzionamento del servizio di istruzione...Quel principio di continuità che questa Corte ha già riconosciuto operare, sul piano normativo,...deve essere ora ampliato per soddisfare l'esigenza della continuità non più normativa ma istituzionale, giacché soprattutto nello Stato costituzionale l'ordinamento vive non solo di norme, ma anche di apparati finalizzati alla garanzia dei diritti fondamentali. In tema di istruzione la salvaguardia di tale dimensione è imposta da valori costituzionali incompressibili*», p. 4 del *Considerato in diritto*. A contrario vedi sent. n. 49 del 2004. Sulla sent. n. 13 del 2004 vedi P. MILAZZO, *La Corte costituzionale interviene sul riparto di competenze legislative in materia di istruzione e «raffina» il principio di continuità*, in *Le Regioni*, 2004, 963 e ss; R. DICKMANN, *La Corte amplia la portata del principio di continuità*, in *Federalismi.it*, n. 2/2004 e A. POGGI, *Un altro pezzo del "mosaico": una sentenza importante per la definizione del contenuto della competenza concorrente delle Regioni in materia di istruzione*, in *Federalismi.it*, n. 32004. Sulla possibilità di ricavare da questa giurisprudenza spunti per giustificare norme statali di dettaglio cedevoli vedi B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale e federale*, Torino, Giappichelli, 2006, 166-170; G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative tra Stato e Regioni*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, Milano, Giuffrè, 2006, 16 e ss.

Nella giurisprudenza costituzionale emerge un ulteriore modo di intendere la continuità tra il periodo precedente e quello successivo alla revisione costituzionale, avuto riguardo dell'autonomia concessa alle Regioni dalle riforme Bassanini.

La dottrina non ha mancato di interrogarsi sul rapporto tra le riforme amministrative operate a Costituzione invariata e le modifiche al Titolo V della Costituzione operate dalla l. cost. n. 3 del 2001, da un lato, segnalando i punti di contatto tra alcuni elementi strutturali che caratterizzavano la riforma amministrativa e il modello di rapporti tra Stato e Regioni introdotto con la revisione costituzionale, dall'altro, avvertendo della differenza di piano su cui si sono mossi il legislatore ordinario e quello costituzionale.

Non è difficile notare come la riforma amministrativa e la revisione costituzionale presentino degli aspetti in comune, come l'elencazione delle materie di competenza statale e l'enunciazione del principio di sussidiarietà¹²; tuttavia sarebbe riduttivo leggere la seconda come una mera "copertura" costituzionale della prima.

Mentre il processo riformatore culminato con i decreti di conferimento delle funzioni amministrative si è mosso tutto sul versante dell'amministrazione, la modifica del Titolo V si è svolta innanzitutto sul piano della ridefinizione del riparto di competenza tra legislatori¹³, al fine di un rilancio quantitativo e qualitativo della legislazione regionale¹⁴.

Nell'esaminare le fonti utilizzate dal giudice delle leggi per la definizione delle materie e per la riconduzione delle disposizioni impugnate ai titoli di competenza legislativa emerge la centralità dei decreti di conferimento delle funzioni amministrative emanati in attuazione della l. n. 59 del 1997¹⁵.

Gli esempi più vistosi si rinvengono nella giurisprudenza in tema di "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali e di "istruzione" in cui il giudice costituzionale sottolinea l'esistenza di una «*linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001*» (sent. n. 26 del 2004)¹⁶ e prende una posizione esplicita sull'importanza dei decreti di attuazione della riforma Bassanini, che definiscono una sfera di autonomia regionale che per l'interprete si pone come un punto di non ritorno: appare «*implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998*» (sent. 13 del 2004)¹⁷.

Ciò non toglie che, laddove dagli elenchi di materie dell'art. 117 Cost. dovesse emergere il riconoscimento di una maggiore autonomia rispetto a quella determinabile dalle funzioni conferite sulla base della l. n. 59 del 1997, l'interprete sarà autorizzato ad abbandonare il riferimento ermeneutico rappresentato dai decreti di conferimento per lasciare

¹² Tanto da indurre M. CLARICH, in G. BERTI – G. C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2001, 101 e ss. a parlare del Titolo V come di una razionalizzazione delle riforme Bassanini.

¹³ F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni*, 2001, 1184-1185 che parla di passaggio da federalismo amministrativo a regionalismo legislativo.

¹⁴ A. CARDONE, *La potestà legislativa delle regioni dopo la riforma del Titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, PLUS, 2003, 83-84.

¹⁵ Sostenuta all'indomani della riforma da B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 88 e R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, 1234.

¹⁶ P. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁷ Vedi *infra*, par. 2.3.3.

che si esprima l'autonoma forza precettiva delle disposizioni del nuovo Titolo V (sent. n. 255 del 2004).

La continuità dell'ordinamento, nel senso in cui se n'è appena discusso, si traduce, pertanto, in una tendenziale irretrattabilità dell'ampiezza degli ambiti di autonomia riconosciuti alle Regioni a Costituzione invariata, quali risultano dall'attribuzione di funzioni amministrative a seguito della riforma Bassanini.

1.3. *Il favor legislatoris*

Nella citata sent. n. 422 del 2002 il giudice costituzionale ammonisce Stato e Regione a non ostacolare pretestuosamente l'esercizio delle competenze altrui, ma ad esercitare le proprie, prendendo tutto «*ciò che la Costituzione dà loro*», declinando uno specifico obbligo di leale collaborazione nel cammino per l'attuazione della riforma¹⁸. Insieme a questa pronuncia, deve essere richiamata anche la successiva sent. n. 510 del 2002, che dichiara la sopravvenuta carenza di interesse al ricorso avverso un atto legislativo statale le cui norme, prima della revisione costituzionale, non avevano avuto attuazione e che successivamente le Ricorrenti avrebbero potuto sostituire esercitando le proprie (nuove) competenze¹⁹.

La giurisprudenza appena richiamata costituisce un primo punto di emersione della particolare attenzione che la Corte costituzionale rivolge all'attuazione della Riforma da parte di coloro che ne sono i destinatari diretti: il legislatore statale e i legislatori regionali. Non pare contestabile, infatti, che essi rivestano il ruolo di attori principali del sistema. E' l'esercizio delle competenze, infatti, che, oltre a realizzare la regolazione dei fenomeni giuridici, attua il riparto di potestà legislativa, facendo assumere ad esso forma concreta rispetto al modello introdotto dalla legge di revisione.

Si pensi a quelle materie in cui l'intervento legislativo dello Stato è condizione necessaria perché esse operino quale limite alla legislazione regionale.

Un esempio evidente è costituito dalla competenza statale in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Il dato che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale è che la lesione al titolo di intervento statale è da ravvisarsi unicamente quando la disciplina regionale determini il mancato riconoscimento di una prestazione che la normativa statale assicura (con una sovrapposizione degli oggetti disciplinati) ovvero il riconoscimento delle medesime prestazioni a livelli inferiori rispetto a quelli “essenziali” determinati dallo Stato²⁰.

Perché la “materia” statale possa operare, non solo come intervento “trasversale”, ma anche come limite per il legislatore regionale è necessario che lo Stato fissi i livelli essenziali delle prestazioni (o una procedura per individuarli) nei vari settori in cui è implicato il riconoscimento di diritti civili e sociali, poiché solo in questo caso potrà essere rimproverato

¹⁸ A. BORZÌ – A. CARDONE, *L'esercizio della potestà legislativa regionale nell'attuazione della riforma del Titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 413-414.

¹⁹ A commento della sentenza n. 510 del 2002, vedi M. BELLETTI, *La mancata attuazione della norma impugnata determina sempre inammissibilità per «carenza d'interesse»? Rectius, la riforma del titolo quinto si legge in trasparenza*, in *Le Regioni*, 2003, 643.

²⁰ In tema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni si vedano le sentenze: n. 282 del 2002; nn. 88, 312, 370 del 2003; nn. 6, 16, 73, 272, 320, 423 del 2004; nn. 30, 120, 271, 279, 285, 335, 383, 467 del 2005; nn. 134, 248, 398 e 399 del 2006; nn. 80, 94, 162 e 387 del 2007; nn. 45, 50, 166 e 168 del 2008; in particolare vedi la sent. n. 467 del 2005.

alle Regioni di non riconoscere la prestazione o di prevederne l'erogazione ad uno *standard* inferiore a quello assicurato dalla legge dello Stato.

Il medesimo ordine di considerazioni vale per il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale”.

La competenza dello Stato, infatti, non preclude alle Regioni di «*organizzare e disciplinare a livello regionale una «rete informativa sulle realtà regionali, entro cui far confluire i diversi dati conoscitivi (personali e non personali) che sono nella disponibilità delle istituzioni regionali e locali o di altri soggetti interessati»*, né di provvedere alla «*razionale ed efficace organizzazione delle basi di dati che sono nella loro disponibilità ed anche il loro coordinamento paritario con le analoghe strutture degli altri enti pubblici o privati operanti sul territorio»* (sent. n. 271 del 2005)²¹.

Il problema sorge – continua la Corte – solo se lo Stato detta normative nei medesimi ambiti a fini di coordinamento, di talché, analogamente a quanto accade per i livelli essenziali delle prestazioni, la violazione della competenza statale nella “materia” presuppone un previo esercizio da parte dello Stato del relativo titolo di competenza legislativa²².

La considerazione dell'operato del legislatore quale momento essenziale dell'attuazione della riforma trova conferma ulteriore in quella giurisprudenza costituzionale che utilizza, per la definizione delle materie e per effettuare la riconduzione ai titoli materiali delle disposizioni impugnate, non solo la legislazione precedente, ma anche quella successiva all'entrata in vigore della l.cost. n. 3 del 2001²³. L'utilizzo del criterio storico-evolutivo da parte della Corte costituzionale non desta sorprese; casomai è l'impressione di una vistosa preferenza per gli “argomenti” che derivano dalla legislazione statale a sollevare qualche perplessità.

Il dato pare essere quello per cui il giudice delle leggi, dinanzi al *rebus* delle materie, mostra per la legislazione statale un'attenzione superiore a quella riservata alla legislazione regionale. Le motivazioni possono essere molteplici.

Innanzitutto, come già si è avuto modo di accennare e verrà approfondito in seguito, si avverte il peso dei decreti di conferimento delle funzioni amministrative, che influiscono in modo molto marcato sull'attività di definizione delle materie e di riconduzione ai titoli materiali; in altri termini, il riparto di funzioni, in molti settori, continua ad essere regolato dalla legislazione statale immediatamente precedente alla revisione costituzionale²⁴.

In secondo luogo, l'effetto del rovesciamento dell'enumerazione delle materie, con l'indicazione espressa dei titoli statali, sembra aver acuito la tendenza a polarizzare le discipline normative verso i titoli “nominati”, atteso che la Corte ha rifiutato l'equazione per cui il silenzio degli elenchi di materie equivale in ogni caso alla riconduzione di una determinata disciplina normativa all'alveo della residualità regionale (sent. n. 370 del 2003). E' pur vero che, con il ribaltamento delle competenze non occorre chiedersi in che materia stia legiferando la Regione, bensì se essa invada un ambito riservato alla competenza dello Stato (sent. n. 282 del 2002); ciò, tuttavia, impone la necessità di delimitare questi ambiti utilizzando le fonti direttamente interessate: quelle statali.

²¹ P. 3 del *Considerato in diritto*. In generale, sul titolo competenziale di cui si discute si vedano le sentenze: nn. 17 e 36 del 2004; nn. 31, 35, 50, 271 e 336 del 2005; n. 398 del 2006; nn. 240 e 339 del 2007.

²² La legge statale, infatti, interviene in ambiti disciplinari differenziati che non sono preclusi alle Regioni e in cui lo Stato legifera laddove si faccia questione non tanto di realizzare sistemi informatici di raccolta dati, ma di regolarne il coordinamento ai fini dell'omogeneità sul territorio nazionale

²³ Vedi *infra*, par. 2.2.3.

²⁴ Sul punto, anche per l'analisi della tendenza rispetto al periodo precedente la riforma, vedi *infra*, par. 2.3.3.

Da ultimo, la minor considerazione per le leggi delle Regioni può trovare una spiegazione nella qualità della produzione legislativa regionale immediatamente successiva alla revisione costituzionale che mostra evidenti segni di scarsa innovatività; una legislazione poco differente per tipologia e contenuto da quella anteriore all'entrata in vigore della novella costituzionale e limitata, in alcuni casi, alla mera "manutenzione normativa dell'esistente"²⁵. Solo di recente si registra la tendenza delle Regioni a compiere uno sforzo innovativo della propria legislazione, con un incremento delle leggi di "settore" ed una minore incidenza quantitativa delle leggi di "manutenzione" e "provvedimento", il che condurrebbe a ipotizzare, come è stato rilevato, «un ruolo attivo e in gran parte innovatore delle Regioni nei processi di trasformazione e riforma costituzionale e amministrativa da alcuni anni in corso nel nostro Paese»²⁶.

E' evidente, pertanto, che sino a quando le Regioni non interverranno a prendere "tutto ciò che la Costituzione dà loro", mediante una legislazione dal contenuto innovativo, difficilmente le fonti regionali potranno svolgere quel ruolo conformativo delle materie che l'inversione del criterio di riparto sembrerebbe loro attribuire. Deve essere chiarito, tuttavia, che lo scarso utilizzo delle fonti regionali non si traduce in una sottovalutazione da parte del giudice delle leggi del contributo che le Regioni apportano all'attuazione della revisione costituzionale.

Il *favor* nei confronti dei diversi legislatori, inteso come esigenza di assecondare l'attuazione delle norme costituzionali sulla competenza così come viene interpretata dai diretti destinatari, trova una manifestazione interessante innanzitutto nel ricorso all'interpretazione conforme a Costituzione.

Solo per fare un esempio, il potere del Ministro degli affari esteri di «razionalizzare i flussi di erogazione finanziaria e ... semplificare le procedure relative alla gestione delle attività di cooperazione internazionale, con particolare riferimento alle procedure amministrative relative alle organizzazioni non governative» viene interpretato nel senso che «riguarda soltanto l'attività di cooperazione internazionale dello Stato, e non anche quella delle Regioni» e, in tal modo, ricondotto alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma II, lett. a), Cost. con conseguente infondatezza delle censure relative alla violazione della potestà regolamentare delle Regioni (sent. n. 449 del 2005).

Non sono infrequenti i casi in cui le disposizioni statali che prevedono l'esercizio di una funzione che ha come destinatarie le «pubbliche amministrazioni» vengano interpretate come riferite unicamente alle amministrazioni dello Stato, al fine di ricondurle alla competenza esclusiva statale in materia di "organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (sentt. nn. 3 e 4 del 2004; sent. n. 31 del 2005; sent. n. 75 del 2008).

Nella sent. n. 7 del 2004, in materia di energia, il giudice delle leggi chiarisce apertamente che «è ... possibile giungere ad una lettura della norma impugnata che – alla luce del quadro normativo complessivo – superi le censure prospettate»: la competenza regionale a dettare «linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di

²⁵ Sulla produzione legislativa regionale del 2002 sia consentito il rinvio A. BORZI – A. CARDONE, *L'esercizio della potestà legislativa regionale nell'attuazione della riforma del Titolo V tra continuità e discontinuità normativa*, cit., spec. 447 e ss. nonché 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, Giappichelli, 2004, spec. 235 e ss.

²⁶ *Tendenze e problemi della legislazione regionale* (a cura dell'ISSRFA-CNR), in *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* dell'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei Deputati, 9-11, disponibile sul sito internet www.camera.it. Il *Rapporto 2007*, diversamente, segnala una «progressiva crescita del rilievo che, nell'economia del diritto oggettivo nazionale, assumono le discipline regionalmente differenziate», 43.

distribuzione e di utilizzo dell'energia» non si sostituisce alla potestà del gestore nazionale di emanare regole tecniche, ma va intesa nel senso che la Regione può provvedere all'individuazione di «ulteriori criteri di realizzazione degli impianti, fermo restando, naturalmente, che questi ultimi dovranno comunque uniformarsi agli standard stabiliti dal gestore della rete di trasmissione nazionale»²⁷.

Può essere segnalato, da ultimo, quell'orientamento generale del giudice delle leggi per cui «*il mancato richiamo dei limiti alla competenza regionale, contenuti nelle norme interposte, non implica un'automatica espansione delle competenze regionali, restando tali limiti vincolanti e dovendosi piuttosto valutare in concreto se essi non siano violati dal contenuto normativo delle disposizioni impugnate*» (sent. n. 327 del 2003²⁸), ossia che «*la mancanza dell'esplicita menzione dell'obbligo di rispetto degli indirizzi nazionali non comporta la loro violazione, che dovrà essere eventualmente accertata nelle singole norme e nei singoli atti*» (sent. n. 129 del 2006²⁹).

La tendenza del giudice costituzionale ad assecondare le scelte compiute dai legislatori circa le modalità per attuare e dar forma al nuovo riparto di competenza può seguire anche una strada diversa dall'interpretazione conforme e consistere nell'eseguire sull'atto impugnato gli interventi "ortopedici" meno invasivi, ispirando la propria condotta al principio di conservazione dell'atto giuridico.

In questo senso, il caso forse più emblematico è rappresentato dalla sent. n. 285 del 2005 in tema di attività cinematografiche.

Il punto di partenza è costituito dalla riconduzione della disciplina impugnata, per la gran parte, alla "promozione e organizzazione di attività culturali", ricompresa nell'elenco delle materie di potestà concorrente tra Stato e Regione.

Rilevata la non conformità dell'atto impugnato sia rispetto al modello ordinario di riparto della potestà legislativa e delle funzioni amministrative sia con riferimento a quello "costituzionalmente compatibile" della chiamata in sussidiarietà³⁰, la Corte costituzionale decide di seguire il senso di marcia indicato del legislatore ordinario, quando ha compiuto la scelta per una disciplina autoapplicativa e caratterizzata da una gestione accentrata delle funzioni. Tale scelta non è da considerarsi irragionevole, anzi «*la sussistenza, nel settore del sostegno alle attività culturali, di esigenze che rendevano costituzionalmente legittima la allocazione allo Stato di alcune delle funzioni ad esso relative era già stata espressamente segnalata*» dal giudice delle leggi nella sent. n. 255 del 2004.

²⁷ P. 3 del *Considerato in diritto*. Sempre in materia di energia, nella sent. n. 246 del 2006, la Corte ha corretto l'erronea interpretazione data dallo Stato ricorrente secondo cui le disposizioni regionali, nel riferirsi all'intesa con il livello statale, facevano riferimento alla procedura concertativa relativa alla costruzione e l'esercizio degli impianti di energia elettrica di potenza superiore a 300 MW termici, agli interventi di modifica o potenziamento, alle opere connesse e alle infrastrutture indispensabili all'esercizio degli stessi, da svolgere con la Conferenza Stato-Regioni. Ad avviso della Corte, invece, la disposizione regionale va interpretata nel senso di riferirsi all'intesa da stipulare con la singola Regione in sede di rilascio dell'autorizzazione unica degli impianti.

²⁸ P. 3 del *Considerato in diritto*.

²⁹ P. 6.2 del *Considerato in diritto*.

³⁰ La legislazione statale sottoposta a giudizio – osserva la Corte – in quanto si caratterizza per «*una normativa completa ed autoapplicativa*» che introduce un modello che fa largo uso di poteri ministeriali, «*con una presenza del tutto marginale di rappresentanti delle autonomie territoriali*», non può dirsi conforme al modello «*ordinariamente deducibile*» dagli articoli 117 e 118 Cost., che limita il ruolo dello Stato alla determinazione dei principi fondamentali e privilegia l'attribuzione delle funzioni amministrative ai livelli sub-statali. Le scelte del legislatore delegato, tuttavia, non rispettano neppure il paradigma del modello "costituzionalmente compatibile" della "chiamata in sussidiarietà", quale definito con le pronunce n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, attesa la mancanza di meccanismi di codecisione paritaria nell'esercizio concreto delle funzioni amministrative disciplinate dall'atto legislativo in questione.

La Consulta avrebbe potuto operare avendo come parametro il modello ordinario ma ciò, da un lato, avrebbe disatteso l'opzione di fondo, non irragionevole, compiuta dal legislatore statale, dall'altro, avrebbe determinato la demolizione completa dell'atto impugnato. Diversamente, la Corte opta per la conservazione dell'atto giuridico e sceglie di intervenire sulla base del modello "costituzionalmente compatibile", attraverso l'inserimento di quei congegni di leale collaborazione pretermessi dallo Stato.

In questo senso si conferma, ancora una volta e sotto altro profilo – quello della scelta dell'intervento da eseguire sull'atto impugnato per ricondurlo a legittimità costituzionale³¹ – il *favor* accordato dal giudice costituzionale verso il Legislatore, che viene considerato non solo l'"obbligato passivo" della riforma costituzionale, ma anche il primo attore che sviluppa il canovaccio costituito dalle norme del Titolo V, attuando e dando concreta consistenza ai nuovi rapporti tra Stato e Regioni.

Tanto questo è vero che laddove mancano interventi di integrazione delle regole costituzionali, il discorso della Corte si frammenta in una miriade di decisioni che risolvono i casi concreti, ma non sono in grado di disegnare un quadro d'insieme nitido e coerente.

Si pensi all'incertezza che emerge nella giurisprudenza costituzionale circa la necessità di scorporare dalla "tutela della salute" la disciplina degli aspetti meramente organizzativi del servizio sanitario, che apparterebbero alla potestà residuale delle Regioni³². Non meno agevole è la determinazione dei confini tra ciò che deve essere ascritto alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, in tema di rapporto di impiego del personale docente – *ex art. 117, comma II, lett. g), Cost.* – e ciò che, inerendo all'organizzazione del servizio scolastico, rientrerebbe nella potestà concorrente in materia di "istruzione"³³. Altrettanto labile si dimostra la distinzione tra i principi fondamentali in materia di "istruzione" e le relative "norme generali", atteso che l'essere sorrette da esigenze unitarie è caratteristica che accomuna entrambe le tipologie di norme³⁴.

A prescindere da un certo tasso di vaghezza intrinseca della "materia" in quanto tale – aspetto su cui necessariamente si dovrà tornare – il dato che emerge con relativa chiarezza dall'intero complesso giurisprudenziale è che proprio laddove la giurisprudenza Corte si mostra ambigua o contraddittoria, essa manifesta in termini evidenti la mancanza dell'attuazione legislativa della revisione costituzionale. Il riferimento immediato è ai decreti legislativi ricognitivi dei principi fondamentali nelle materie concorrenti previsti dalla l. n.

³¹ Un altro esempio è ricavabile dalla sent. n. 168 del 2008 in cui la Corte costituzionale, esaltando il carattere unitario di un fondo ministeriale che interviene in più ambiti materiali e non ravvisando la possibilità di applicare il criterio di prevalenza, lo fa salvo anche nella parte destinata a sovvenzionare interventi di efficienza energetica (ricondotti alla materia "energia").

³² In questo senso vanno soprattutto le sentenze nn. 181 e 328 del 2006 e, più di recente, la sent. n. 105 del 2007 per cui l'organizzazione del servizio sanitario «*inerisce...ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio*»; tuttavia giacché la disciplina degli aspetti organizzativi dell'assistenza sanitaria quasi sempre finisce per spiegare i propri effetti sulla garanzia del diritto alla salute diventa difficile tenere distinti i due ambiti materiali, come è possibile argomentare dalla stessa sent. n. 181 del 2006, nonché dalle sentenze nn. 384 e 437 del 2005; nn. 87, 233, 328 e 422 del 2006.

³³ Dalla giurisprudenza costituzionale sembra emergere un criterio discrezionale tendenziale per cui gli aspetti che attengono al rapporto di impiego (compiti e orario del personale, sent. n. 279 del 2005) nonché ai profili organizzativi di carattere generale (dotazione organica, sent. n. 37 del 2005) sarebbero "coperti" dalla materia di competenza esclusiva statale, mentre la disciplina organizzativa che attiene alle caratteristiche del servizio e all'offerta formativa inciderebbe anche sulla materia "istruzione" (aumento dell'organico per impiegarlo in determinate attività educative, sent. n. 279 del 2005). Vedi anche la sent. n. 34 del 2005 relativa al periodo di aspettativa annuale per motivi di studio con beneficio dell'assegno.

³⁴ Si vedano, in particolare, sentt. nn. 120 e 279 del 2005, oltre alle sentt. nn. 14 del 2004 a 34 del 2005.

131 del 2003 ovvero all'emanazione di leggi-cornice nelle stesse materie; non a caso gli esempi richiamati sono relativi ai titoli dell'art. 117, comma III, Cost., anche se nel rapporto con materie di potestà esclusiva statale o con la competenza residuale regionale.

Sono note le perplessità sollevate dalla dottrina sulla c.d. "legge La Loggia"³⁵: la legittimità dell'uso della delega³⁶, l'incapacità dei decreti delegati, per il rango della fonte, di vincolare i legislatori³⁷, l'impossibilità di condizionare l'operato della Corte, atteso il rifiuto del giudice costituzionale di conferire valore all'autoqualificazione del principio³⁸, nonché l'attribuzione allo Stato di una competenza sulla competenza che sarebbe del tutto incompatibile con lo spirito della riforma³⁹; tolto il velo della suggestione, infatti, l'individuazione dei principi non potrebbe non comportare la definizione delle materie concorrenti⁴⁰.

Se soprattutto quest'ultimo rilievo difficilmente può essere contestato, pare altrettanto arduo dubitare che ai decreti legislativi possa disconoscersi l'idoneità a svolgere quantomeno una funzione di "orientamento" per lo Stato e le Regioni⁴¹, come pure la dottrina più critica ha ammesso⁴². Inoltre, se è vero che la Corte non si sente vincolata dalla qualificazione legislativa dei principi, ciò non toglie che la sicura e sempre confermata attenzione mostrata dal giudice delle leggi per l'attuazione legislativa della riforma non impedisce al risultato dell'opera ricognitiva di costituire un utile elemento per attenuare almeno alcuni dei profili di incertezza poco sopra segnalati e ciò anche in ragione della procedura di adozione dei decreti, caratterizzata da un doppio parere della Conferenza Stato-Regioni.

1.4. *La necessità di garantire sedi di coordinamento*

³⁵ I termini del dibattito si possono ritrovare su *Federalismi.it*, con interventi di Beniamino Caravita, Aldo Loiodice, Andrea Piraino, Paola Bilancia, Nicolò Zanon, Luca Antonini, Anna Maria Poggi, Giulio M. Salerno, Marilisa D'Amico (n. del 25 febbraio 2002); Eugenio De Marco, Francesco Palermo, Giuseppe Cogliandro, Antonio Ferrara, Luisa Casseti (n. del 25 maggio 2002); Enzo Balboni e Antonio Ruggeri (n. del 4 giugno 2002); Antonio Ruggeri e Lucia Serena Rossi (n. del 5 luglio 2002).

³⁶ Su cui la Corte si è pronunciata positivamente con la sent. n. 280 del 2004. Sul tema vedi A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formazione dei principi fondamentali*, cit.; F. CUOCOLO, *La difficile sopravvivenza dei decreti legislativi emanati ai sensi dell'art. 1 legge n. 131 del 2003*, in *Giur. cost.*, 2004, 2812 e ss.; A. FERRARA, *La Corte costituzionale nega al legislatore statale la competenza delle competenze (dopo la l. cost. n. 3 del 2001) con una sentenza solo apparentemente oscura?*, ivi, 2820 e ss.; G. DI COSIMO, *Deleghe e argomenti (Nota a Corte cost., 28 luglio 2004, n. 280, Prov. auton. Bolzano c. Pres. Cons.)*, in *Le Regioni*, 2005, 287 e ss.

³⁷ R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale. Commento all'articolo 1, commi 2-6*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, Bologna, Il Mulino, 2003, 39.

³⁸ R. BIN, *ult. loc. cit.*; M. CARLI, *Luci ed ombre nella prima attuazione della legge costituzionale n. 3/2001 (c.d. legge La Loggia)*, in *Federalismi.it*, n. 3/2003, chiarisce come la Corte potrà «verificare se i principi contenuti nei decreti delegati siano, in realtà, norme di dettaglio... e se siano ricavabili dalla normativa esistente o siano, invece, nuovi».

³⁹ A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formazione dei principi fondamentali*, cit.

⁴⁰ R. BIN, *ult. op. cit.*, 28.

⁴¹ Nota che «una qualche attività di definizione e individuazione dei principi appare necessaria per costruire e indirizzare gli spazi dell'attività regionale di regolazione, specie in relazione alle "nuove" materie» in modo da escludere «il ripetersi della nefasta vicenda della legislazione concorrente del regionalismo degli anni '70, in cui, in mancanza di leggi quadro statali, l'individuazione dei principi fu lasciata in definitiva alla giurisprudenza costituzionale», B. CARAVITA, *Il d.d.l. La Loggia*, in *Federalismi.it*.

⁴² R. BIN, *ult. op. cit.*, 39.

Proprio sulle istanze di cooperazione tra livelli di governo si incentra la terza “costante” della giurisprudenza costituzionale qui analizzata.

E’ noto come uno dei maggiori vizi originari della revisione costituzionale sia stato individuato nella disciplina del tutto carente di sedi di coordinamento⁴³, ed è altrettanto noto che il principale istituto previsto nella l. cost. n. 3 del 2001, la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata, è rimasto ancora inattuato.

Sotto questo profilo, un vero e proprio ruolo di supplenza continua ad essere svolto dal giudice delle leggi⁴⁴. Com’è stato autorevolmente osservato, anche nella giurisprudenza successiva alla riforma costituzionale «la Corte ribadisce la necessità che il modello di regionalismo italiano, anche dopo la revisione operata dalla l. cost. 3/2001, asseconi gli schemi del c.d. “regionalismo cooperativo”»⁴⁵.

Il principio di leale collaborazione si conferma, in definitiva, come lo strumento principale per rendere possibile «l’integrazione non conflittuale delle esigenze unitarie con quelle autonomistiche, senza rigide separazioni e contrapposizioni dualistiche» (sent. n. 63 del 2006)⁴⁶. La rigidità del sistema determinata dalla separazione delle competenze operata attraverso il criterio materiale viene attenuata mediante l’enfatizzazione delle procedure di coordinamento tra i livelli di governo.

L’applicazione del principio di leale collaborazione è stato riconosciuto come l’architrave su cui si regge la potestà legislativa sussidiaria⁴⁷, nonché come uno dei criteri – e forse il principale se si guarda alla casistica giurisprudenziale – per dipanare l’intreccio di competenze quando un complesso normativo non appare riconducibile “per prevalenza” ad un determinato titolo materiale⁴⁸.

Questo ultimo aspetto merita una particolare attenzione in relazione a fenomeni che potrebbero essere definiti “di intreccio implicito” di materie. Si tratta di pronunce in cui la Corte costituzionale non ripropone la propria teorica sulla concorrenza di competenze, la cui esistenza, tuttavia, si ricava dall’*iter* argomentativo della sentenza: E’ quanto accade nella sent. n. 31 del 2005, in cui il giudice costituzionale rileva come sebbene la disciplina dei poteri ministeriali in tema di innovazione tecnologica debba ricondursi alla materia “coordinamento informativo statistico informatico”, il suo concreto esercizio incida in modo rilevante nella materia dell’organizzazione amministrativa regionale. Analogamente, la disciplina del potere di localizzazione del deposito nazionale di rifiuti radioattivi è ascrivibile alla competenza statale in materia di “tutela dell’ambiente”, ma la funzione nel suo concreto esercizio “si intreccia” con la competenza regionale in tema di “governo del territorio” (sent.

⁴³ S. GRASSI, *L’attuazione della riforma: i problemi della transizione*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione. Quaderni della Spisa*, Rimini, Maggioli, 2003, 381 e ss.; R. BIN, *L’interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, *Le Regioni*, 2001, 1219.

⁴⁴ U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*. Relazione tenuta al 50° Convegno di studi amministrativi dedicato a “L’attuazione del Titolo V della Costituzione” (Verenna, 16, 17 e 18 settembre 2004), in *Federalismi.it*, n. 20/2004, 13.

⁴⁵ P. CARETTI, *La giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni nel processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione* (a cura dell’Osservatorio sulle fonti dell’Università di Firenze), in *Rapporto 2006 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, cit., 238.

⁴⁶ P. 2.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Oltre alle sentt. n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004, si vedano le sentt. nn. 7 e 423 del 2004; nn. 31 242, 270, 285 e 383 del 2005; nn. 214 del 2005; nn. 88, 339 e 374 del 2007; n. 63 del 2008.

⁴⁸ Si vedano le sentt. nn. 50, 51, 219, 231 del 2005; nn. 63 e 133 del 2006; nn. 24, 165 e 201 del 2007; n. 168 del 2008.

n. 62 del 2005)⁴⁹. In definitiva, la circostanza che l'esercizio concreto della funzione incida su interessi riferibili a titoli di competenza legislativa regionale, concorrente o residuale, si riverbera sul contenuto del potere legislativo statale, giacché lo obbliga alla previsione di meccanismi di leale collaborazione.

In entrambi i casi si tratta di materie connotate dal profilo teleologico⁵⁰, il cui grado di trasversalità non è illimitato, ma trova delle mitigazioni (anche) attraverso meccanismi procedurali di leale collaborazione⁵¹.

E' interessante notare come lo strumentario della leale collaborazione, sia quando i meccanismi collaborativi vengono introdotti nella disciplina della funzione amministrativa avocata in sussidiarietà, sia quando trovano giustificazione in una concorrenza di competenze, presenta alcune caratteristiche costanti.

Come ha sottolineato il giudice delle leggi, la capacità del principio di leale collaborazione di «*regolare in modo dinamico*» i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni, «*attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti*», trova spiegazione nella sua «*elasticità e la sua adattabilità*» (sent. n. 31 del 2006). I meccanismi di implementazione del principio di leale collaborazione si adattano, infatti, agli equilibri tra le forze che si manifestano nella singola fattispecie e mostrano particolare duttilità sia in relazione ai soggetti, sia sotto l'aspetto dell'intensità del vincolo cooperativo.

Quanto ai soggetti, a seconda che l'esercizio della funzione statale abbia come ambito di efficacia una singola realtà regionale (o più Regioni determinate) ovvero coinvolga gli interessi di tutte le Regioni, l'interlocutore degli organi centrali dovrà individuarsi, rispettivamente, nelle Amministrazioni regionali interessate ovvero nel Sistema delle Regioni organizzato nella Conferenza Stato – Regioni⁵².

In relazione al secondo profilo, costituito dall'intensità del vincolo cooperativo, la giurisprudenza costituzionale fa emergere che tanto l'esercizio della potestà legislativa sussidiaria quanto la composizione delle interferenze di competenze non implicano necessariamente l'adozione di procedure di leale collaborazione al più alto grado di garanzia per l'autonomia regionale; in altri termini, i meccanismi di cooperazione non devono, in tutti i casi, tradursi nella previsione di un'intesa forte⁵³. In questo senso, perché l'interesse regionale possa dirsi «*non insufficientemente tutelato*» (sent. n. 51 del 2005), può bastare la previsione di un parere, ad esempio quando si tratta di esercitare un potere di tipo tecnico (sent. n. 7 del 2004 e n. 285 del 2005).

In generale, la scelta delle procedure collaborative da adottare è rimessa alla discrezionalità del legislatore (sent. n. 231 del 2005 e n. 1 del 2008), salvo il sindacato della Corte che ne controlli la ragionevolezza e la proporzione rispetto alla misura dell'incidenza

⁴⁹ Di recente vedi la sent. n. 142 del 2008: il Fondo sulla mobilità sostenibile è ascrivibile alla materia “tutela dell'ambiente”, ma incide inevitabilmente sul trasporto pubblico locale.

⁵⁰ Materia-valore e materia-funzione, su cui vedi *infra*, par. 2.4.

⁵¹ Sulle “contromisure” rispetto alla trasversalità di alcune materie quali “tutela dell'ambiente”, “tutela della concorrenza”, “coordinamento informativo statistico informatico”, vedi *infra*, par. 2.4.

⁵² La Conferenza, come sottolinea il giudice costituzionale, costituisce attualmente una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione: «*al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse*» (sent. n. 31 del 2006, p. 4.2. del *Considerato in diritto*).

⁵³ Sulle diverse “figure” della leale collaborazione vedi A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, Giappichelli, 2002, 145; sulle intese vedi M. CECCHETTI, *Le intese tra stato e regioni su atti necessari - Come preservare il valore della «codecisione paritaria» evitandone gli effetti perversi (Nota a Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 27, Reg. Toscana c. Pres. Cons.)*, in *Le Regioni*, 2004, 1044 e ss.

sull'autonomia regionale⁵⁴. Giacché nell'esercizio della potestà legislativa sussidiaria lo Stato avoca a sé l'esercizio, e di conseguenza la disciplina, di una funzione che attiene a materie di competenza regionale, la profonda interferenza sulle competenze incise impone, di regola, l'adozione di meccanismi di codecisione paritaria.

2. *La riconduzione delle disposizioni oggetto del giudizio costituzionale ai titoli materiali e la definizione delle materie*

2.1. *Premessa*

La giurisprudenza costituzionale compie rispetto ai titoli materiali di competenza legislativa dello Stato e delle Regioni due diverse operazioni: quella di riconduzione alle materie della disciplina giuridica oggetto di scrutinio e quella di definizione della "voce" costituzionale. Si tratta di due attività profondamente collegate sul piano logico, ma distinguibili sul piano teorico, quanto al ruolo svolto dal giudice delle leggi e agli strumenti argomentativi concretamente impiegati.

Quando si parla di riconduzione di *una disciplina* ad *una materia* si cede ad almeno due semplificazioni.

La prima consiste nel fatto che quasi mai è un'intera disciplina a potersi "incasellare" in una materia. Dalla giurisprudenza costituzionale emerge con chiarezza che non è l'intero atto normativo che può riferirsi ad un materia, bensì la singola disposizione, la frase giuridica minima, anche al di sotto dell'articolo e del singolo comma⁵⁵.

Gli esempi di atti legislativi che non disciplinano oggetti omogenei sono molteplici, basti pensare al fenomeno delle leggi finanziarie. A ciò si aggiunge la casistica delle leggi che disciplinano sì un fenomeno sociale unitario, ma sotto più profili, riconducibili ognuno a materie diverse, come il Codice della strada (sent. n. 428 del 2004) o alcune leggi regionali sul *mobbing* (sent. 359 del 2003), o ancora la legge statale sul condono edilizio straordinario (sent. n. 196 del 2004). Accade, infine, che anche uno stesso comma possa essere riferito, per parti diverse, ad ambiti materiali distinti (es. sent. n. 423 del 2004).

In secondo luogo, anche il fenomeno di concorrenza di competenze dimostra che non sempre è corretto parlare di riconduzione ad *una materia*, posta la presenza di interferenze indissolubili tra titoli (e ciò costituisce l'ulteriore semplificazione).

Si è detto che l'attività di riconduzione a materia è intimamente collegata alla "definizione" delle voci costituzionali. Per riprendere un'immagine utilizzata in dottrina⁵⁶, l'attività di "riempimento" delle "scatole" materiali serve a dare forma agli stessi contenitori, nel senso che sapere cosa stia o non stia in una materia aiuta a comprenderne la definizione; allo stesso tempo, l'attività di riconduzione presuppone che la Corte che la effettua abbia

⁵⁴ A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 149.

⁵⁵ In questo senso, di recente la sent. n. 401 del 2007 per cui i «*problemi di costituzionalità...devono essere esaminati in rapporto al contenuto precettivo delle singole disposizioni impugnate, al fine di stabilire quali siano gli ambiti materiali in cui esse trovano collocazione*», p. 3 del *Considerato in diritto*. Sotto il profilo processuale, con la sent. n. 94 del 2003 la Corte costituzionale ha riconfermato la propria giurisprudenza sulla inammissibilità delle censure che si estendono all'intera legge allorché le singole disposizioni che la compongono non siano strettamente connesse, di talché il difetto di motivazione che impedisce di determinare l'oggetto del giudizio porta all'inammissibilità del ricorso.

⁵⁶ 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*, vol. I, Napoli, Jovene, 2004, 308 ss.

l'idea di quale sia il paradigma materiale a cui riportare la singola disposizione, secondo lo schema del sillogismo giuridico.

Non sempre la giurisprudenza costituzionale motiva in termini esaustivi sulla riconduzione, né precisa preliminarmente i contorni dei titoli che rilevano in giudizio. L'operazione di riconduzione, pertanto, è compiuta unicamente sulla disposizione oggetto del giudizio, anche se poi l'insieme delle riconduzioni aiutano a capire come si atteggi complessivamente il parametro preso in considerazione.

Nei casi in cui il giudice delle leggi fornisce una "definizione" della materia, anche parziale (es., il governo del territorio, sent. 196 del 2004; la sicurezza pubblica, sent. n. 407 del 2002), agisce direttamente sul parametro e non sulla disposizione impugnata.

In simili circostanze, la Corte costituzionale assume un ruolo diverso da quello di mero giudice della competenza, operando prevalentemente e, forse prioritariamente, come interprete del testo costituzionale.

2.2. *I modi e i criteri di riconduzione delle discipline normative alle materie*

2.2.1. *Materia e oggetto della disciplina*

Nella giurisprudenza più recente, la Corte costituzionale ha chiarito come allo scopo di «*identificare la materia nella quale si collocano le disposizioni impugnate...occorre fare riferimento all'oggetto ed alla disciplina stabilita dalle norme scrutinate, per ciò che esse dispongono..., alla luce della ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi punti fondamentali, tralasciando gli aspetti marginali e gli effetti riflessi delle norme medesime..., così da identificare correttamente e compiutamente anche l'interesse tutelato*»⁵⁷. Si tratta di un'affermazione che, seppur con alcune varianti⁵⁸, non rappresenta una novità nel tessuto argomentativo del giudice delle leggi che, una volta ancora, conferma di "prendere sul serio" il criterio materiale nel riparto di competenze tra Stato e Regioni⁵⁹.

La formula, a ben vedere, mediante il richiamo all'oggetto della disciplina, alla sua *ratio* e agli interessi tutelati, riassume le diverse modalità impiegate dalla Corte per effettuare la riconduzione della disposizione oggetto del giudizio ad un titolo materiale (o, come si vedrà, a più titoli in caso di intreccio). La giurisprudenza sulle materie, sotto questo profilo, si presenta molto frastagliata e risulta difficile ricondurla a coerenza sistematica; è possibile unicamente coglierne le trame principali, con la consapevolezza che il compito del giudice delle leggi è quello di risolvere il caso concreto e ricostruire il riparto di competenza relativo alla singola previsione sottoposta a giudizio.

⁵⁷ Corte cost., sent. n. 165 del 2007, p. 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁸ Si vedano, in particolare, la sent. n. 30 del 2005, p. 3 del *Considerato in diritto*; sent. n. 411 del 2006, p. 5.3. del *Considerato in diritto*; sent. n. 256 del 2007, p. 4.1. del *Considerato in diritto*; sent. n. 430 del 2007, p. 3.2.1. del *Considerato in diritto*.

⁵⁹ L'espressione riferita a questa attività della Corte è di R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, in *Le Regioni*, 2006, 892. In diverse occasioni la Corte esprime la necessità di dover individuare, in via preliminare, quale sia l'ambito materiale interessato dalle previsioni legislative oggetto di censura: «*la risoluzione delle questioni come sopra individuate presuppone che, in via preliminare, si identifichi la materia nella quale le impugnate disposizioni si collocano*» (tra le tante, la sent. n. 181 del 2006); o con altra formula: «*pregiudiziale ad ogni valutazione delle questioni sollevate è quindi la individuazione dell'ambito materiale sul quale intervengono le disposizioni censurate nel contesto del riparto di competenze stabilito nel Titolo quinto della seconda parte della Costituzione*» (sent. n. 270 del 2005).

Pare, ad ogni modo, di poter isolare almeno due diversi atteggiamenti tenuti dalla Corte costituzionale nell'opera di riconduzione: da un lato la tendenza ad individuare la materia implicata considerando essenzialmente l'ambito oggettivo che viene disciplinato dalla norma censurata (criterio oggettivo), dall'altro la spinta a valorizzare la finalità cui mira la previsione legislativa impugnata, lasciando sullo sfondo l'oggetto su cui essa incide (criterio teleologico).

Un'applicazione del primo criterio si rinviene nella sent. n. 1 del 2004, in materia di commercio.

Dinanzi alla tesi dello Stato, intenta a riferire la disposizione che esclude l'applicazione delle norme sul registro esercenti il commercio per la somministrazione di alimenti e bevande durante sagre, fiere e manifestazioni a carattere religioso, benefico o politico ai "rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose" nonché alla materia "organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo" sulla base delle finalità politiche o religiose delle manifestazioni, la Corte dà preferenza all'ambito oggettivo regolato dalla disposizione impugnata, in quanto *«la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra non può... valere, di per sé, a modificarne la natura e dunque a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce; ambito che non può che essere individuato nella disciplina del "commercio"»*⁶⁰.

E' interessante, inoltre, l'atteggiamento tenuto dalla Corte costituzionale in materia di "professioni", laddove giudica *«ininfluente... l'individuazione di una specifica area caratterizzante la «professione» ai fini della regolamentazione delle competenze derivante dall'applicazione nella materia in esame del terzo comma dell'art. 117 Cost.»* (sentt. nn. 355 e 425 del 2005; sent. n. 40 del 2006).

Il giudice delle leggi considera unicamente il «contenuto precipuo» della legge impugnata da cui si ricava in maniera «palese» che *«l'oggetto della normativa in esame...debba essere ricondotto propriamente alla materia «professioni»»; non rileva che si tratti di professioni sanitarie e che, pertanto, il legislatore regionale abbia perseguito lo scopo di tutelare la salute regolamentando il settore delle discipline mediche non convenzionali o bionaturali* (sent. n. 353 del 2003; sent. 40 del 2006; sent. n. 300 del 2007; sent. n. 93 del 2008⁶¹), né che si intervenga sulla figura professionale degli amministratori di condominio, con la possibilità di richiamare i rapporti tra privati riservati alla legislazione statale in materia di "ordinamento civile" (sent. n. 355 del 2005 e sent. n. 57 del 2007).

Poca attenzione al profilo finalistico si ritrova anche nella sent. n. 50 del 2005 in materia di "ordinamento civile" in cui la Corte precisa che lo scopo di favorire l'occupazione mediante una normativa sui contratti di lavoro a tempo parziale ispirata a criteri di flessibilità ed elasticità non può comportare la sua riconduzione alla materia "tutela e sicurezza del lavoro": *«l'incremento del tasso di occupazione è una finalità che può essere perseguita con misure che incidono su diverse materie»* tra cui l'"ordinamento civile" a cui deve essere ascritta la disciplina civilistica intersoggettiva del rapporto di lavoro. Vicenda analoga è quella della sent. n. 411 del 2006⁶²: sebbene il legislatore regionale abbia perseguito una finalità riconducibile *«all'intento (generico) di «tutelare il lavoro» dei neo-assunti, lo strumento utilizzato – l'obbligo di contrattare – attiene certamente all'ordinamento civile»;*

⁶⁰ P. 3 del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Vedi anche la sent. n. 319 del 2005 sulla professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici, la sent. n. 423 del 2006 sulla professione di odontotecnico; la sent. n. 424 del 2006 sulla professione di musicoterapista.

⁶² Relativa alla disciplina di riordino delle IPAB contenuta nella l.r. Lombardia 13 febbraio 2003, n. 1.

circa i rapporti tra le due materie, la Corte, nella pronuncia appena richiamata, sottolinea espressamente come «*al fine di individuare la materia, tra quelle contemplate dall'art. 117 Cost., alla quale ricondurre la disciplina in esame, questa deve essere considerata per ciò che dispone, e non già in base alle finalità perseguite dal legislatore: criterio che si impone, in particolare, quando venga in rilievo una materia – quale quella della «tutela del lavoro» – la cui stessa denominazione include il concetto di fine, e che per ciò solo sarebbe in grado di riferirsi a qualsiasi disciplina avente ad oggetto il lavoro*»⁶³.

Sempre in materia di “ordinamento civile” può essere ricordata la sent. n. 300 del 2003 che per la disciplina delle fondazioni di origine bancaria preferisce alla materia “casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale”, l'imputazione all' “ordinamento civile”, in quanto si tratta della disciplina di persone giuridiche di diritto privato (per cui era cessato il nesso genetico con le banche conferenti)⁶⁴.

Approccio simile, anche se in chiave pubblicistica e non privatistica, si rinviene nella sent. n. 363 del 2003 che riconduce la disposizione che stabilisce l'avvalimento di Italia Lavoro s.p.a da parte del Ministero del lavoro per la promozione e la gestione di azioni in campo di politiche attive del lavoro e dell'assistenza tecnica ai servizi per l'impiego, alla materia “organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, in quanto nella società Italia Lavoro deve riconoscersi un ente strumentale del Ministero.

Una connotazione spiccatamente oggettiva ha la materia relativa alla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

L'art. 117, comma II, lett. m), Cost. contempla un titolo competenziale che “taglia” le materie regionali e che di conseguenza opera una «*forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome*» (sent. n. 88 del 2003). Tuttavia, l'ambito oggettivo della materia appare ben determinabile, come ha chiarito il giudice costituzionale quando ha affermato che «*tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione*» (sent. n. 285 del 2005)⁶⁵.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta un esempio peculiare di “materia non materia” nel senso che non può essere ricondotta ad una specifica

⁶³ P. 5.3. del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Sempre con riferimento alla lett. l) del secondo comma dell'art. 117 Cost., ma per la materia “giurisdizione e norme processuali” si può ricordare la sent. n. 18 del 2004 in cui la Corte riconduce la norma che prevede l'impossibilità di assoggettare ad esecuzione forzata le somme di competenza degli enti locali a titolo di addizionale comunale e provinciale all'IRPEF giacenti presso le tesorerie alla materia “*giurisdizione e norme processuali*” in quanto si tratta, sotto il profilo oggettivo, di istituti di natura processuale (impignorabilità e inesquestrabilità), senza tener conto delle ricadute della norma sul sistema contabile degli enti locali e sulla loro disponibilità finanziaria. Si veda anche la sent. n. 25 del 2007, relativa alle disposizioni della Regione Puglia che sottopongono le gestioni liquidatorie delle USL alla procedura di liquidazione coatta amministrativa, che non sono riconducibili né alla “tutela della salute” (in ragione della natura dell'Ente), né all' “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica” (in relazione al dichiarato scopo di controllare la spesa sanitaria), ma che devono essere ascritte alle materie “ordinamento civile” e “giurisdizione e norme processuali”, p. 7 del *Considerato in diritto*.

⁶⁵ P. 3. del *Considerato in diritto*. Risulta, viceversa, «*del tutto improprio e inconferente il riferimento*» ad esso allorché si intenda «*individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali*» (Corte cost., sentt. nn. 181 e 248 del 2006).

disciplina normativa, ma si ricollega alla regolamentazione delle prestazioni attinenti ai diritti di cui, di volta in volta, il legislatore stabilisca il livello essenziale di erogazione⁶⁶.

Tuttavia sul piano oggettivo cosa sia una prestazione, quando si riferisca ad un diritto civile e sociale e come venga regolata (nel senso che se ne stabilisca il livello essenziale di erogazione) risulta ben riconoscibile; solo in questo caso, difatti, si può ritenere attivato questo ambito competenziale.

Se questo è vero, occorre anche riconoscere che il titolo di cui si discute, o meglio, le disposizioni che ad esso si possono ricondurre vanno interpretate essenzialmente guardando al loro contenuto, all'oggetto, piuttosto che alla finalità, che coinciderà con la situazione soggettiva che si intende regolare fissando il livello essenziale della relativa prestazione. In campo, sanitario, ad esempio, per giudicare se una disposizione possa essere ricondotta all'art. 117, comma II, lett. m), Cost. occorrerà verificare che si tratti di una prestazione di livello essenziale e non guardare all'interesse tutelato, poiché la finalità del legislatore sarà stata in ogni caso quella di proteggere la salute (vedi sent. n. 387 del 2007⁶⁷).

2.2.2. *Materia e finalità dell'intervento legislativo*

L'altro approccio ermeneutico utilizzato dal giudice delle leggi per compiere la propria attività di "abbinamento" delle disposizioni alle materie è quello che presta attenzione agli scopi perseguiti dalla legge⁶⁸ e agli interessi che vengono regolati⁶⁹.

Il criterio teleologico è impiegato nella sent. n. 30 del 2005, in materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica"; con l'uso di una formula che, come si è già evidenziato, verrà ripresa nelle successive pronunce, la Corte avverte che «*l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la ratio dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma*». L'esigenza è quella di

⁶⁶ In questo senso vedi A. ANDRONIO *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte costituzionale 13-27 marzo 2004, n. 88*, in *Federalismi.it*, n. 8/2003, 17. Non solo quindi livelli di assistenza in materia sanitaria, vedi le sent. nn. 398 e 399 del 2006 in tema di informazione ambientale nonché la sent. n. 94 del 2007 in tema di edilizia residenziale pubblica, spec. p. 4.3. del *Considerato in diritto*.

⁶⁷ Nel giudizio relativo ad una disposizione statale che qualificava la libertà di scelta dell'utente tra strutture pubbliche e private – autorizzate alla prevenzione, cura e riabilitazione delle tossicodipendenze – «*livello essenziale delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione*», la Corte ha ritenuto fondata la questione in quanto la previsione impugnata «*inerisce...ad una libertà di autodeterminazione dell'utente, cui viene riconosciuta la facoltà di avvalersi delle prestazioni di quelle strutture, pubbliche o private, nelle quali ripone maggiore fiducia. L'intervento del legislatore statale non si pone quindi sul versante delle prestazioni, ma su quello delle modalità con le quali l'utente può fruire delle stesse*», p. 5.1. del *Considerato in diritto*.

⁶⁸ Così si esprime P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, par. 3.

⁶⁹ Un esplicito riferimento alla necessità di guardare agli interessi tutelati dalla norma impugnata è contenuto nella sent. n. 383 del 2005, in materia di governo del territorio: «*l'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione dell'elemento funzionale, nel senso della individuazione degli interessi pubblici sottesi allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al "governo del territorio" e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati*». Ragionano più in termini di interessi tutelati che di finalità perseguite R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit. 895 e A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Federalismi.it*, n. 14/2003, 7 nonché nota 21 sull'assimilazione tra il criterio del fine e quello della natura degli interessi.

scongiurare ipotesi riconducitive avanzate dalla difesa erariale che sono profondamente distanti dal contenuto delle disposizioni impugnate, che regolano la riscossione dei crediti di modesto ammontare delle amministrazioni pubbliche⁷⁰; tuttavia l'indicazione del giudice delle leggi fa emergere la necessità di guardare, nell'opera di individuazione della materia implicata, alle finalità principali perseguite dal legislatore, agli interessi che vengono tutelati e, in definitiva, alla *ratio* complessiva dell'intervento legislativo⁷¹.

Un altro esempio è costituito dalla sent. n. 370 del 2003 in tema di asili nido in cui la riconduzione alla materia istruzione poggia essenzialmente sull'«*assimilazione, ad opera della legislazione ordinaria, delle finalità di formazione e socializzazione perseguite dagli asili nido rispetto a quelle propriamente riconosciute alle istituzioni scolastiche*»⁷². E' quindi in considerazione delle funzioni educative e formative riconosciute agli asili nido che la disciplina contenuta nell'art. 70 della l. n. 448 del 2001 viene "incasellata", sebbene mediante l'applicazione del canone della prevalenza, nella materia "istruzione".

Altre ipotesi si rinvengono nella giurisprudenza in materia di "ordine pubblico e sicurezza".

Si pensi alla riconduzione all'ambito materiale appena richiamato di alcune disposizioni del Codice della strada non già perché funzionali alla tutela dell'incolumità personale, ma perché, in quanto rivolte alla salvaguardia di questo interesse, mirano «*senza dubbio a prevenire una serie di reati*» ad esso collegati (come l'omicidio colposo e le lesioni colpose, sent. n. 428 del 2004). Qui l'applicazione del criterio funzionale è, potremmo dire, "doppio", perché si passa dalla considerazione dell'interesse tutelato dalla disposizione agli scopi che alla tutela dell'interesse si ricollegano, o meglio, possono ricollegarsi.

Sempre con riferimento alla stessa materia, si deve dar conto di quanto deciso nella sent. n. 237 del 2006, a proposito di alcune disposizioni della Provincia autonoma di Trento che fissavano il numero massimo di giochi e apparecchi da trattenimento che fosse consentito installare negli esercizi pubblici. Ebbene, la riconduzione alla materia "ordine pubblico e sicurezza" poggia sulla «*forte capacità di attrazione e concentrazione di utenti e l'altrettanto elevata possibilità di usi illegali degli apparecchi medesimi*» e quindi sulla finalità di prevenzione dei reati che a quelle norme si ricollega⁷³.

Ancora, nella sent. n. 222 del 2003 la legge marchigiana sulla detenzione degli animali esotici viene ricondotta alla "tutela della salute", in ragione degli «*obiettivi di tutela igienico-*

⁷⁰ Osserva la Corte: «*non condivisibili sono le ipotesi di collegamento: sia all'ordinamento civile, in quanto lo scopo non è di intervenire nella disciplina di diritti, bensì di garantire l'efficienza, la semplificazione ed il risparmio delle entrate e delle uscite dei bilanci pubblici; sia ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, posto che l'effetto indiretto di rinuncia al soddisfacimento coattivo dei crediti nei confronti di soggetti privati, non contribuisce certo a determinare lo status fondamentale del cittadino come soggetto di diritti e di obblighi; sia all'ordinamento processuale, giacché l'esclusione di qualsiasi azione cautelativa ingiuntiva ed esecutiva, oltre a riguardare le sole poste attive della disciplina, è lo strumento (eventuale) per conseguire gli obiettivi di semplificazione contabile ed efficienza amministrativa. Non pertinente è, poi, il riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. che riguarda la potestà legislativa nel sistema tributario e contabile dello Stato, giacché, ove siano interessati tributi e bilanci degli altri enti, non può che venire in considerazione la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", di cui all'art. 117, terzo comma, Cost..»*, p. 3 del *Considerato in diritto*.

⁷¹ La conferma che non sempre è possibile associare univocamente criteri riconducitivi e titoli materiale viene dalla sent. n. 121 del 2007, relativa alla norma della l. finanziaria 2006 che prevede un potere ministeriale di definire i criteri e le modalità di certificazione dei bilanci delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere, degli istituti di ricovero e cura, degli istituti zooprofilattici e delle aziende ospedaliere universitarie; la disposizione è ricondotta alla materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica", utilizzando un approccio basato sull'oggetto della disciplina.

⁷² P. 3 del *Considerato in diritto*.

⁷³ P. 4 del *Considerato in diritto*.

sanitaria e di sicurezza veterinaria» che le disposizioni impugnate perseguono *«almeno in via primaria»*; analogamente, quando si tratta di giudicare della legittimità costituzionale delle norme regionali sull'anticipazione al soggetto obbligato delle somme destinate al mantenimento dei minori, la Corte sembra accogliere la tesi per cui non tutti gli interventi pubblici concernenti in qualche modo i minori sono attratti nella materia "ordinamento civile", mentre devono al contrario essere considerati in ragione delle loro diverse e specifiche finalità, che nel caso di specie attengono all'assistenza pubblica (sent. n. 106 del 2005).

Da un esame complessivo della giurisprudenza costituzionale sulle materie sembra emergere che il terreno d'elezione del criterio finalistico sia rappresentato dalle materie che la Corte ha diversamente qualificato come "materie-valore" (la tutela dell'ambiente) o "materie-funzione" (la tutela della concorrenza, il coordinamento della finanza pubblica)⁷⁴.

L'ultimo titolo richiamato viene considerato *«più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato»* (sent. n. 414 del 2004). In tal modo i confini oggettivi della materia non sono predeterminabili e possono coincidere con la disciplina di diversi aspetti che attengono all'organizzazione degli enti: l'acquisto di beni e servizi (sent. n. 17 del 2004, sent. n. 36 del 2004, sent. n. 417 del 2005; sent. n. 162 del 2007), l'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali (sent. n. 376 del 2003), l'assunzione del personale (sent. n. 4 del 2004; sent. nn. 169 e 412 del 2007), la riscossione di crediti di modesto ammontare (sent. n. 30 del 2005).

Ai fini della riconduzione alla materia, infatti, la Corte guarda alla finalità delle disposizioni impugnate, come nei casi in cui conclude che esse siano volte ad operare un contenimento della spesa regionale (sent. n. 414 del 2004, ma vedi anche sent. nn. 4 e 260 del 2004; sent. n. 399 del 2006)⁷⁵.

Benché non qualificato in questi termini dalla Corte costituzionale, anche il titolo "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" può essere considerato una materia-funzione, introdotta dal legislatore costituzionale al fine di *«assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di standard omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione»* (sent. n. 17 del 2004). La riconduzione delle disposizioni impugnate alla materia viene effettuata, pertanto, verificando che gli interventi statali si rivelino *«necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati»*.

Quelle descritte devono essere intese come le linee tendenziali dell'operato del giudice delle leggi e il tentativo di abbinare titoli e criteri va apprezzato nell'ambito dello sforzo di riportare a qualche sistematica una giurisprudenza copiosa e non sempre coerente. E' possibile, quindi, che non sempre ad una materia-valore (o materia-funzione) corrisponda un'impostazione ermeneutica basata sul criterio finalistico e, in secondo luogo, non può escludersi un utilizzo congiunto dei due criteri (oggettivo e finalistico), il che dà conto del frequente fenomeno degli intrecci di materie, rilevato dal giudice costituzionale.

Quanto al primo aspetto, è sufficiente richiamare la sent. n. 383 del 2005 in cui l'interesse ambientale viene in gioco in una disciplina finalizzata a garantire l'erogazione del servizio elettrico anche in caso di difficoltà di approvvigionamento, anche a scapito di temporanei superamenti dei limiti di emissione degli scarichi ed in atmosfera e che quindi interviene sulla produzione nazionale dell'energia. La tutela dell'ambiente – materia a cui

⁷⁴ Per un approfondimento, specie su tutela dell'ambiente e tutela della concorrenza, si rinvia al par. 2.4. sulle c.d. materie trasversali.

⁷⁵ Sovente è il richiamo del *«fine di dare effettività al patto di stabilità interno»*, come nella sent. n. 4 del 2004; vedi anche la sent. n. 267 del 2006 nonché la sent. n. 179 del 2007, in tema di controllo sui bilanci degli enti locali operato dalla Corte dei conti.

viene ricondotta la disciplina del potere ministeriale di deroga ai limiti di emissione – viene apprezzata non come fine della norma, che mira a garantire il funzionamento del sistema elettrico nazionale, ma come oggetto della regolazione, in considerazione del fatto che vengono disciplinati gli aspetti ambientali della produzione energetica.

Quanto ai casi di utilizzazione congiunta dei criteri di riconduzione, un esempio chiarificatore può venire dalla sent. n. 376 del 2003 che definisce il giudizio su una norma statale che introduce un potere ministeriale di coordinamento dell'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolate.

La Corte riconduce la previsione statale «*principalmente*» alla materia “coordinamento della finanza pubblica” che l'art. 117, comma III, Cost. attribuisce alla potestà concorrente delle Regioni, ma ne giustifica l'alto grado di dettaglio per la connessione con altre materie e, in particolare con la “tutela del risparmio e dei mercati finanziari”: «*d'altronde, in tema di accesso degli enti territoriali al mercato dei capitali, i poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi per l'oggetto con la competenza statale in materia di “tutela del risparmio e mercati finanziari” di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione*»⁷⁶. Si realizza, in questo caso, un intreccio di competenze (sebbene non esplicitato dalla Corte costituzionale) in cui vengono implicate più materie a cui si arriva attraverso l'applicazione di criteri ermeneutici differenziati: il criterio finalistico quanto al “coordinamento della finanza pubblica”, quello oggettivo per l'imputazione al titolo rappresentato dalla “tutela del risparmio e dei mercati finanziari”.

E' quanto accade anche nella pronuncia n. 450 del 2006, relativamente alla disposizione regionale che attribuisce alla Giunta il potere di determinare gli oneri a carico degli operatori interessati ad ottenere l'approvazione dei progetti di impianti di telecomunicazione⁷⁷; a giudizio della Corte, l'ambito materiale prevalente cui la previsione impugnata afferisce riguarda «*in relazione all'oggetto regolamentato inerente all'attività svolta dall'ARPA, la “tutela della salute”, e in relazione, invece, alla finalità perseguita, la “tutela della concorrenza”*»⁷⁸.

2.2.3. Materia e dimensione dell'interesse

La constatazione per cui gli esiti della giurisprudenza costituzionale si prestano con difficoltà ad essere ricondotti a rigidi schemi classificatori trova conferma nei casi in cui il criterio per ricondurre una disposizione ad una materia diventa direttamente la dimensione dell'interesse. Non si tratta, come nel caso del criterio finalistico, di “intendere” la disposizione impugnata sulla base dello scopo perseguito dal legislatore, o dell'interesse che questi intende tutelare⁷⁹, e sulla base di ciò riconoscere la materia a cui essa afferisce⁸⁰, bensì

⁷⁶ P. 3 del *Considerato in diritto*, sottolineato aggiunto.

⁷⁷ Art. 6, comma 4, della l.r. Valle d'Aosta n. 25 del 2005 recante «*Disciplina per l'installazione, la localizzazione e l'esercizio di stazioni radioelettriche e di strutture di radiotelecomunicazioni. Modificazioni alla legge regionale 6 aprile 1998, n. 11 (Normativa urbanistica e di pianificazione territoriale della Valle d'Aosta), e abrogazione della legge regionale 21 agosto 2000, n. 31*».

⁷⁸ P. 8.1. del *Considerato in diritto*.

⁷⁹ Nella prospettiva adottata da R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., 895.

⁸⁰ In questi casi, infatti, lo sguardo all'interesse tutelato è funzionale pur sempre alla riconduzione a materia; si potrebbe dire che si parte dall'interesse per giungere alla materia o alle materie, qualora siano implicati più titoli competenziali; in questo senso vedi la sent. n. 367 del 2007, p. 7.1. del *Considerato in diritto* e, più di recente la sent. n. 180 del 2008.

di giustificare la riconduzione ad una materia piuttosto che ad un'altra esclusivamente in forza della necessità di salvaguardare esigenze unitarie.

E' quanto è accaduto nel giudizio sulle disposizioni toscane in materia di libere professioni intellettuali, definito con sent. n. 405 del 2005.

In questa pronuncia il giudice delle leggi chiarisce che esula dalla materia professioni la disciplina dell'organizzazione degli Ordini e dei Collegi professionali che, diversamente, va ricondotta sotto l'ambito di influenza dell'art. 117, comma II, lett. g), Cost ("organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali").

In questa sede rilevano le argomentazioni con cui la Corte motiva quest'apposizione di confini tra gli ambiti materiali che ruotano attorno all'esistenza di un interesse pubblico che deve essere salvaguardato in modo unitario a livello nazionale⁸¹; l'esito del giudizio è quello per cui «*dalla dimensione nazionale – e non locale – dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia “ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”, che l'art. 117, secondo comma, lettera g), della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato*»⁸².

Ebbene, la sent. n. 405 del 2005 pone un problema di coordinamento rispetto all'orientamento inaugurato dalla giurisprudenza costituzionale con la sent. n. 270 del 2005 per cui la disciplina statale di enti pubblici nazionali sarebbe ammissibile solamente qualora essi operino in ambiti riconducibili a materie di competenza esclusiva statale (salva la possibilità di chiamata in sussidiarietà, di cui non vi è traccia nella pronuncia sugli Ordini professionali).

La sentenza sulla legge toscana in materia di professioni si presenta come un caso peculiare sia se analizzato nel contesto della giurisprudenza sulla singola materia, sia se guardato trasversalmente sotto il profilo del criterio riconduttivo impiegato dalla Corte che, in questo caso, come si è detto, coincide con la dimensione nazionale degli interessi da tutelare.

Non sfugge, peraltro, che le esigenze unitarie nel caso di specie sono considerate così pressanti da provocare un vero e proprio “salto” di materia, anziché indurre ad operare nei confini della materia “professioni”, mediante la modulazione dei principi fondamentali⁸³, che in alcuni casi, com'è noto, sono stati identificati anche con disposizioni autoapplicative o dal contenuto prescrittivo puntale⁸⁴. Nel caso di specie, più che di esigenza di una

⁸¹ Ad avviso della Corte, «*la vigente normazione riguardante gli Ordini e i Collegi – precisa il giudice delle leggi – risponde all'esigenza di tutelare un rilevante interesse pubblico la cui unitaria salvaguardia richiede che sia lo Stato a prevedere specifici requisiti di accesso e ad istituire appositi enti pubblici ad appartenenza necessaria, cui affidare il compito di curare la tenuta degli albi nonché di controllare il possesso e la permanenza dei requisiti in capo a coloro che sono già iscritti o che aspirino ad iscriversi. Ciò è, infatti, finalizzato a garantire il corretto esercizio della professione a tutela dell'affidamento della collettività*», p. 2 del *Considerato in diritto*.

⁸² P. 2 del *Considerato in diritto*.

⁸³ Nota come la Corte con questa pronuncia avvalorerebbe un'idea anacronistica dei rapporti tra materie e interessi per cui interessi unitari sarebbero ravvisabili unicamente nelle materie statali, R. TOSI, *Nomina costituzionali, materie, interessi: la Corte contraddice se stessa*, in *Le Regioni*, 2006, 480-481.

⁸⁴ La regola per cui il principio fondamentale si qualificerebbe per una connotazione strutturale che implica il necessario sviluppo normativo regionale, che permetta di raggiungere gli obiettivi individuati dal legislatore statale, soffre l'eccezione costituita dalla presenza di un'esigenza unitaria che giustifica un maggior grado di intensità normativa della legislazione statale di principio. Le esigenze unitarie, per cui si impone una disciplina uniforme su tutto il territorio nazionale, sono di regola ricollegabili alla tutela di diritti fondamentali o al bilanciamento tra essi, nonché all'esistenza di variabili e parametri insuscettibili di specificazione territoriali in quanto rilevanti rispetto agli interessi pubblici in gioco. In particolare, si vedano le sentenze n. 361 del 2003 e n. 59 del 2006 sul divieto di fumo; le sentenze n. 307 e n. 331 del 2003 in tema di elettromagnetismo; sent. n. 383 del 2005 e n. 364 del 2006 in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Sul legame

regolamentazione uniforme, occorre parlare di giustificazione di una disciplina identica sul territorio che porta a compiere un ritaglio materiale, piuttosto che un'estensione dell'area dei principi fondamentali a vantaggio della competenza dello Stato.

2.2.4. *Il criterio di prevalenza*

L'operazione di riconduzione di una previsione normativa ad una materia avviene, nella maggior parte dei casi, avendo riguardo dell'oggetto disciplinato ovvero dello scopo che la norma intende perseguire e non è infrequente che l'applicazione di questi criteri porti la Corte costituzionale a ravvisare l'esistenza di una concorrenza di competenze, ossia di un intreccio di più ambiti materiali, tutti attinti da uno stesso intervento legislativo.

Per dipanare questo intreccio il giudice delle leggi percorre due strade: riconduce la norma ad un solo titolo materiale, laddove «*appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*», ovvero valorizza la cooperazione tra i diversi livelli di governo, introducendo meccanismi di leale collaborazione, canone «*che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni*»⁸⁵.

La riconduzione per prevalenza è, quindi, un criterio di secondo grado che viene in gioco laddove l'oggetto e la *ratio* della norma non consentono di ritenere la norma "coperta" da una singola materia; la leale collaborazione, diversamente, più che un criterio è uno strumento di risoluzione dei conflitti quando non vi siano le condizioni per formulare un giudizio di prevalenza.

Individuare i presupposti, il modo di atteggiarsi e le conseguenze del giudizio di prevalenza non è semplice; tuttavia la giurisprudenza costituzionale è in grado di fornire qualche utile indicazione.

Il ricorso al criterio di prevalenza, inaugurato con la sent. n. 370 del 2003⁸⁶, ha come presupposto l'esistenza di un'interferenza di competenze statali e regionali; benché ciò non emerga in termini espliciti nella pronuncia del 2003, è evidente che il concetto di "prevalenza" ha una chiara connotazione relazionale e in tanto può predicarsi che la contiguità ad un ambito materiale prevale sulla riferibilità della disciplina impugnata ad un altro titolo competenziale, in quanto vi siano più termini messi a paragone. E' a partire dalla sent. n. 50 del 2005 che il "principio" di prevalenza viene riconosciuto quale strumento per la composizione di una concorrenza di competenze, unitamente al quello di leale collaborazione.

La scelta di quale criterio preferire attiene al singolo caso concreto, «*avuto riguardo alle concrete fattispecie normative*» (sent. n. 213 del 2006), tuttavia tendenzialmente sembra doversi optare per il canone della prevalenza nei casi in cui «*appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre*» (sent. n. 50 del 2005).

Tale giudizio di evidenza, richiamato dalla giurisprudenza costituzionale⁸⁷, apre la strada ad ampi margini di apprezzamento da parte del giudice delle leggi nella composizione dei contrasti che attengono al riparto di competenza legislativa tra Stato e Regioni.

Sebbene nella giurisprudenza più recente la Corte parli di "netta prevalenza" di una materia sulle altre⁸⁸, non è semplice definire quale sia la misura dell'evidenza della maggior

tra interessi costituzionalmente individuati e principi fondamentali vedi R. TOSI, "Principi fondamentali" e leggi statali nelle materie di competenza regionale, Padova, CEDAM, 1987, 180.

⁸⁵ Sent. n. 50 del 2005

⁸⁶ Relativa alla disciplina degli asili nido dettata dall'art. 70 della l. n. 448 del 2001 (legge finanziaria 2002).

⁸⁷ Nella sent. n. 219 del 2005 si parla di «*sicura prevalenza*».

riferibilità ad una materia che può essere ritenuta sufficiente a deliberare l'attrazione della disciplina impugnata all'ambito materiale considerato. Si pensi proprio al caso degli asili nido e all'opera di ricognizione della disciplina sul tema compiuta dalla Corte costituzionale per poter arrivare a formulare il giudizio di prevalenza a favore dell'istruzione e della tutela del lavoro: uno sforzo tale da non fare apparire come propriamente "evidente" la riconduzione operata dal giudice delle leggi⁸⁹.

In secondo luogo, non è determinato neppure il criterio da utilizzare per poter identificare "il nucleo essenziale" di un complesso normativo che costituisce l'oggetto del giudizio di riconduzione prevalente. Si è già avuto modo di osservare, infatti, che nell'opera di riconduzione a materia, una stessa disposizione, ed a maggior ragione un "complesso normativo", possono essere diversamente considerati esaltandone il profilo dell'oggetto disciplinato ovvero la finalità che il legislatore intende perseguire; se a ciò sia aggiunge che gli scopi di una disciplina possono essere molteplici, appare tutta la difficoltà di collegare norme a materie e si comprende come identificare il nucleo essenziale di una normativa presupponga la scelta del criterio da adottare nell'interpretazione delle disposizioni oggetto del giudizio.

Dalla giurisprudenza costituzionale emerge come sia soprattutto il criterio funzionale a guidare l'operato del giudice delle leggi, a partire dalla richiamata sent. n. 370 del 2003, in cui la Corte dà peso «*alle funzioni educative e formative*» degli asili nido nonché alla «*finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori*», sino alla sent. n. 222 del 2006 che riconosce espressamente l'operatività del criterio di prevalenza quando più disposizioni di un medesimo complesso normativo «*perseguano una medesimo finalità*»⁹⁰.

Non mancano, naturalmente, indicazioni contrarie, come quelle che si ricavano dalla sent. n. 234 del 2005 in cui le disposizioni in materia di emersione del lavoro sommerso vengono ricondotte, sulla base del criterio di prevalenza, all' "ordinamento civile", in ragione della dell'integrazione della disciplina contrattuale che la procedura di emersione comporta⁹¹.

Quanto alle conseguenze della determinazione della competenza di riferimento attraverso il criterio di prevalenza, si può affermare che in via generale essa comporta la definizione dei rapporti tra Stato e Regione sulla base della potestà legislativa a cui afferisce la materia considerata prevalente⁹².

⁸⁸ Corte cost., sent. n. 168 del 2008, par. 3.2.1 del *Considerato in diritto*.

⁸⁹ Par. 3 del *Considerato in diritto*.

⁹⁰ P. 3 del *Considerato in diritto*. Può essere ricordata, inoltre, la sent. n. 106 del 2005, in cui la disciplina dell'erogazione anticipata di somme destinate al mantenimento del minore a favore di chi deve provvedervi, viene ricondotta all'assistenza pubblica in considerazione della finalità di alleviare situazioni di bisogno. Nella sent. n. 181 del 2006, le disposizioni sugli incarichi di direzione delle strutture sanitarie vengono ricondotte per prevalenza alla "tutela della salute" in considerazione della «*stretta inerenzia delle di tutte le norme...con le condizioni per la fruizione delle prestazioni rese all'utenza*» e quindi con l'interesse relativo alla tutela della salute; analogamente avviene nella sent. n. 430 del 2007 con riferimento alle disposizioni sulla vendita dei farmaci da banco nelle grandi strutture commerciali, ricondotte all'organizzazione del servizio farmaceutico e, di qui, per prevalenza alla tutela della salute.

⁹¹ In questo caso, sebbene non manchi, da parte della Corte, il richiamo alla *ratio* della disciplina, viene dato risalto all'elemento oggettivo costituito dalla modifica contrattuale: «*la speciale disciplina contenuta nelle norme denunciate, essendo idonea a modificare a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene dunque – in modo caratterizzante – all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'"ordinamento civile", ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. e, quindi, all'esclusiva sfera di competenza legislativa dello Stato*», p. 4.2.3. del *Considerato in diritto*.

⁹² Per cui «*se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa*», sent. n. 168 del 2008, p. 3.2.1. del *Considerato in diritto*.

La riconduzione per prevalenza, pertanto, determina un assetto di rapporti tendenzialmente più rigido rispetto al risultato determinato dalla leale collaborazione; così nel caso della richiamata sent. n. 234 del 2005, in cui la prevalenza dell' "ordinamento civile" da un lato assorbe «ogni altro profilo attinente a diverse materie» e, dall'altro, «esclude...l'operatività del principio di leale collaborazione, invocato dalle ricorrenti sotto il profilo sia legislativo che amministrativo»⁹³ nonché della sent. n. 401 del 2007, in cui la riconduzione delle disposizioni impugnate alla competenza statale esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" rende inconferente ogni profilo circa il carattere più o meno dettagliato della disciplina nonché l'applicazione di strumenti cooperativi all'esercizio della potestà regolamentare statale⁹⁴.

Resta da menzionare, infine, quella giurisprudenza costituzionale che individua il discrimine della scelta tra prevalenza e leale collaborazione nella presenza di determinate materie coinvolte nell'interferenza di competenze. Il riferimento è alla sent. n. 133 del 2006 relativa al fondo finalizzato a ricerche in campo ambientale e delle energie rinnovabili, in cui il giudice delle leggi esclude l'applicabilità del criterio di prevalenza in ragione del coinvolgimento della "tutela dell'ambiente" e della "ricerca scientifica": «esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale ... non si prestano ad un giudizio di prevalenza»⁹⁵.

2.3. I criteri di definizione delle materie e gli esiti dell'attività interpretativa

2.3.1. Il criterio sistematico

In tema di "definizione" delle materie, merita attenzione l'impiego da parte del giudice delle leggi del criterio ermeneutico basato sulla considerazione sistematica delle disposizioni costituzionali⁹⁶.

Sotto questo profilo, l'operato del giudice delle leggi sembra muoversi in due diverse direzioni. In alcuni casi, l'interpretazione sistematica viene utilizzata per delineare i confini di una materia, ossia per definire cosa può confluire nell'area occupata da un determinato titolo materiale. In altre ipotesi, lo stesso canone ermeneutico serve al giudice delle leggi per individuare la tipologia di potestà legislativa a cui ricondurre un determinato ambito materiale.

In questo secondo senso l'interpretazione sistematica viene in rilievo rispetto alla materia "istruzione e formazione professionale" che può ascrivere alla potestà residuale delle Regioni in quanto espressamente espunta dalla materia "istruzione", presente nell'elenco del

⁹³ «Non trova, pertanto, applicazione neanche l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia sentita sugli schemi di atti normativi statali nelle materie di competenza delle Regioni», p. 9 del *Considerato in diritto*. Per un approccio simile, benché non si faccia espresso riferimento al criterio di prevalenza, si veda la sent. n. 201 del 2005 in cui la disciplina della legalizzazione dei lavoratori extracomunitari viene ricondotta alla materia immigrazione.

⁹⁴ Pp. 6.7 e 7.5 del *Considerato in diritto*.

⁹⁵ Di conseguenza – conclude la Corte «mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004)», p. 6 del *Considerato in diritto*.

⁹⁶ Particolare rilievo a questo criterio è dato da B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 142.

terzo comma dell'art. 117 Cost. L'esplicita esclusione, unitamente all'inversione del criterio attributivo della potestà legislativa e alla clausola di residualità, depongono nel senso della riconduzione della "istruzione e formazione professionale" alla potestà legislativa di cui all'art. 117, comma IV, Cost. (sentt. n. 50 e n. 51 del 2005).

Più di frequente l'impiego dell'interpretazione sistematica è funzionale a delineare i contorni di un ambito materiale.

Ad esempio, l'inclusione nel "governo del territorio" dell'urbanistica e dell'edilizia viene giustificata anche sulla base della presenza tra le materie concorrenti dei titoli relativi alle opere infrastrutturali (porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione), di talchè escludere dal governo del territorio l'urbanistica e l'edilizia avrebbe fatto del titolo materiale un guscio vuoto (sent. n. 303 del 2003).

L'interpretazione sistematica del testo costituzionale comporta una dilatazione del titolo competenziale anche nel caso della "difesa". La riconduzione del servizio civile volontario alla competenza esclusiva statale, infatti, poggia oltre che su una lettura evolutiva del dovere di difesa della Patria sancito dall'art. 52 Cost., anche sulla distinzione operata dalla lett. d) dell'art. 117, comma II, Cost. tra "difesa" da un lato e "Forze armate", dall'altro, per cui la "difesa" delle Patria non può essere limitata alla prestazione del servizio militare (sent. n. 228 del 2004).

Anche nel caso della "tutela della concorrenza" l'interpretazione sistematica delle diverse voci della lett. e) dell'art. 117, secondo comma, conduce ad un ampliamento dell'area di intervento statale⁹⁷.

Ad esiti diametralmente opposti si arriva nel caso dell'"ordine pubblico e sicurezza" che, com'è noto, viene confinato al settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico (sent. n. 407 del 2002) anche per l'esclusione dalla potestà esclusiva statale della "polizia amministrativa locale" effettuata nell'ambito della stessa lett. h) dell'art. 117, comma II, Cost.

Infine, non mancano i casi in cui l'interpretazione sistematica non coinvolge solamente "voci" degli elenchi dell'art. 117 Cost., ma si allarga ad altre disposizioni della Costituzione⁹⁸.

L'impiego dell'interpretazione sistematica per orientare la delimitazione dei titoli materiali non è infrequente nella giurisprudenza costituzionale; questo depone per il

⁹⁷ Molto chiaro il passaggio argomentativo della sent. n. 14 del 2004 in cui la Corte afferma che «l'aver accorpato, nel medesimo titolo di competenza, la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato, la perequazione delle risorse finanziarie e, appunto, la tutela della concorrenza, rende palese che quest'ultima costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali», p. 4 del Considerato in diritto.

⁹⁸ Nella sent. n. 201 del 2003, il giudice delle leggi ha chiarito che «per ragioni di congruenza sistematica, la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di legislazione elettorale dei Comuni (oltre che delle Province e delle Città metropolitane) prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, ha da essere intesa con esclusione della disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali (oltre che provinciali e delle Città metropolitane)», poiché la disciplina delle cause di incompatibilità e ineleggibilità tra cariche elettive comunali (provinciali e delle Città metropolitane) e cariche elettive regionali è rimessa alla legislazione regionale, in forza della previsione espressa dell'art. 122, comma I, Cost.

riconoscimento agli elenchi di materie di una valenza prescrittiva autonoma, non necessariamente legata ad una “riscrittura” da parte del legislatore⁹⁹.

2.3.2. *Il criterio storico-normativo mediante l'impiego di fonti statali*

Particolare attenzione deve essere appuntata sulle fonti che il giudice delle leggi utilizza per tentare di definire i contorni dei titoli di potestà legislativa. L'esame della giurisprudenza costituzionale sotto il profilo richiamato, mette in luce molteplici punti di interesse.

Innanzitutto, anche dopo la revisione del Titolo V si ripropone il tema della capacità del legislatore statale di definire il contenuto degli ambiti materiali e quindi di esercitare una “competenza sulla competenza”.

L'esame delle fonti richiamate dalla Corte costituzionale per la definizione dei contorni delle materie è utile altresì a comprendere come si sviluppa la transizione dal vecchio al nuovo modello; se attraverso delle cesure rispetto al passato, valorizzando gli aspetti innovativi del nuovo assetto delle competenze, ovvero in continuità con l'esperienza precedente per cui i contorni delle materie vengono tracciati avuto riguardo prevalentemente della produzione legislativa anteriore alla revisione costituzionale, applicando il criterio storico-normativo¹⁰⁰.

Infine, viene in gioco lo stesso ruolo che la Corte costituzionale finisce per assumere nel sistema, diverso, evidentemente, a seconda che si cerchino soluzioni che abbiano un costante riferimento all'ordinamento positivo ovvero che si accetti, in qualche misura, una dimensione creativa della propria giurisprudenza sulle materie.

Per espressa ammissione del giudice delle leggi, dalla legislazione statale precedente alla revisione costituzionale è possibile trarre utili elementi «*per individuare i contenuti delle “materie” elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.*» (sent. n. 26 del 2005)¹⁰¹.

Nel caso della sentenza appena richiamata, la Corte costituzionale argomenta a partire dalla disciplina legislativa anteriore alla riforma per collocare il reclutamento dei dipendenti

⁹⁹ Nel medesimo senso quando la Corte riconosce nelle materie dell'art. 117 Cost. un momento di discontinuità rispetto alle riforme Bassanini, es. nella sent. n. 255 del 2004.

¹⁰⁰ Secondo l'approccio storico-normativo la delimitazione delle materie deve avvenire sulla base delle discipline giuridiche anteriori alla riforma. Un'accezione radicale di tale criterio si identifica con la c.d. teoria della “pietrificazione” delle materie, applicando la quale si dovrebbe ascrivere la singola legge alla materia così come risultava definita dalla legislazione vigente al momento della novella costituzionale. Indipendentemente dai problemi relativi alla compatibilità di tale criterio con la giurisprudenza della Corte (che sembra sempre averlo rifiutato), non può, infatti, passarsi sotto silenzio che l'adozione di un simile criterio imporrebbe la riproposizione di un complesso di soluzioni definitorie che si sono formate in un contesto costituzionale oramai troppo diverso da quello attuale e che necessita di essere reinterpretato dai medesimi attori (Stato e Regioni) ma alla luce delle nuove competenze. Su questi aspetti vedi A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, disponibile sul sito internet www.forumcostituzionale.it; ID., *La Riforma del Titolo V: Profili generali e assetto delle competenze in agricoltura*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell'agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2003, 15; M. CARLI, *L'attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione alla prova dei fatti*, in *Rivista Amministrativa della Regione Toscana*, 4/2002; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 89-90. Sul criterio storico-normativo in generale vedi A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, Bulzoni, 1974, 117 e ss.; S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Milano, Giuffrè, 1992, 103 e ss.

¹⁰¹ La Corte costituzionale richiama come precedenti in proposito la sent. n. 9 del 2004 e la sent. n. 324 del 2003. Sull'attenzione alla fonte statale da parte della giurisprudenza sulle materie vedi P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, cit., par. 2.

delle amministrazioni statali nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dello Stato anziché nella tutela del lavoro, invocata dalla Regione resistente¹⁰².

Un profilo molto interessante, su cui si dovrà tornare, è costituito dall'impiego non solo della disciplina anteriore all'entrata in vigore della l.cost. n. 3 del 2001, ma anche di quella successiva, in cui trova conferma l'impostazione per cui il reclutamento dei dipendenti pubblici è oggetto di disciplina autonoma rispetto alle norme sul collocamento e sui servizi per l'impiego¹⁰³.

Merita di essere segnalata anche la giurisprudenza che ha individuato i confini della materia immigrazione (sent. n. 201 del 2005¹⁰⁴).

La conclusione per cui la disciplina del procedimento di legalizzazione del lavoro irregolare¹⁰⁵ costituisca, assieme a quella sul soggiorno dei lavoratori clandestini extracomunitari, uno degli «*aspetti caratteristici della materia dell'immigrazione, di esclusiva competenza legislativa dello Stato*» e non già dell'ordinamento civile o della tutela e sicurezza del lavoro, si fonda sullo stretto legame tra le disposizioni impugnate e il d. lgs. n. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero). Il “contratto di soggiorno” per lavoro subordinato a tempo indeterminato e il contratto di lavoro di durata non inferiore ad un anno debbono contenere, infatti, quali condizioni per il rilascio di un valido permesso di soggiorno, proprio quelle clausole richieste dal testo unico per soddisfare l'esigenza, tipicamente pubblicistica, di regolare le condizioni del soggiorno e del rientro in patria dell'immigrato e di facilitare i relativi controlli¹⁰⁶.

Un altro caso di vera e propria applicazione del criterio storico-normativo è rappresentato dalla sent. n. 94 del 2003 in materia di tutela dei beni culturali¹⁰⁷.

Il giudice delle leggi esclude che la legge con cui la Regione Lazio intende “salvaguardare” taluni esercizi commerciali caratterizzati da “valore storico, artistico, ambientale” violi l'art. 117, comma II, lett. s), Cost. poiché la “tutela” e la “valorizzazione” dei beni culturali «*ineriscono ai beni culturali quali attualmente definiti e disciplinati dal d. lgs. n. 490 del 1999, ma non riguardano altri beni cui, a fini di valorizzazione, possa essere riconosciuto particolare valore storico o culturale da parte della comunità regionale o locale, senza che ciò comporti la loro qualificazione come beni culturali ai sensi del d. lgs. n. 490 del 1999 e la conseguente speciale conformazione del loro regime giuridico*»¹⁰⁸.

¹⁰² Sin dalla legge 28 febbraio 1987, n. 56 e dal d.P.R. n. 442 del 2000, per giungere al d.lgs. n. 165 del 2001, il reclutamento del personale pubblico, con il relativo avviamento a selezione, è stato oggetto di disciplina differenziata rispetto a quella prevista per i lavoratori privati.

¹⁰³ Così la Corte: «*per quanto concerne il più recente complesso normativo costituito dalla legge 14 febbraio 2003, n. 30 (Delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro) e dal decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003, n. 30), contenente anche la disciplina dei servizi per l'impiego ed in particolare del collocamento, espressamente ne è esclusa l'applicabilità al personale delle pubbliche amministrazioni*», p. 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ Ma vedi anche la sent. n. 300 del 2005.

¹⁰⁵ Posta dall'articolo 1, commi 1, 4 e 5, del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 («*Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari*»).

¹⁰⁶ Clausole che hanno ad oggetto «*la garanzia da parte del datore di lavoro della disponibilità di un alloggio per il lavoratore*» e «*l'impegno al pagamento da parte del datore di lavoro delle spese di viaggio per il rientro del lavoratore nel paese di provenienza*», p. 2.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁷ Per questa materia rilevano soprattutto come si vedrà *infra* le disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998 sulla nozione di tutela e valorizzazione.

¹⁰⁸ P. 4.1. del *Considerato in diritto*.

In altri termini, la qualifica di “bene culturale” deriva direttamente dall’applicazione delle norme del T.U. in materia di beni culturali e ambientali (oggi confluite nel Codice dei beni culturali e del paesaggio, d.lgs. n. 42 del 2004); ciò comporta una delimitazione dell’oggetto dell’art. 117, comma II, lett. s), Cost. che consente alle Regioni di legiferare sulla salvaguardia di immobili che abbiano una rilevanza storica, artistica, ambientale e culturale, ma che non siano “beni culturali” ai sensi della normativa statale.

Ancora, la pregressa disciplina statale è essenziale per ricostruire i contorni della materia di competenza residuale regionale “servizi sociali”.

Il tratto distintivo dell’intervento assistenziale, infatti, è da ravvisarsi nella «rimozione o...superamento di situazioni di svantaggio o di bisogno, per la promozione del benessere fisico e psichico della persona», come si ricava dalle previsioni della legge-quadro 8 novembre 2000, n. 328¹⁰⁹.

Sempre per rimanere all’ambito di potestà legislativa regionale residuale, si può rammentare la “pesca” a cui la Corte riconosce la valenza di materia autonoma sulla base dell’esistenza di una disciplina legislativa organica che non distingue più tra pesca nelle acque interne e pesca marittima (sentt. n. 213 del 2006 e n. 81 del 2007).

Numerosi sono gli esempi di richiami della giurisprudenza costituzionale alla legislazione statale per definire le materie¹¹⁰.

Come già accennato, l’impiego delle fonti statali non è limitato alla produzione legislativa anteriore alla revisione costituzionale, ma coinvolge anche il successivo operato del legislatore statale, secondo un approccio ermeneutico storico-evolutivo, già utilizzato dalla Corte costituzionale, per cui le definizioni vanno individuate «sì dalla legislazione ordinaria, ma tenendo conto che la sua evoluzione è capace di aver determinato anche l’evoluzione delle stesse definizioni giuridiche costituzionali»¹¹¹.

¹⁰⁹ Vedi sent. n. 423 del 2004, p. 8.3 del *Considerato in diritto* nonché sent. n. 287 del 2004, e le recenti sent. n. 141 del 2007 (spec. p. 4.2. del *Considerato in diritto*) e sentt. nn. 50 e 168 del 2008.

¹¹⁰ O per effettuare la riconduzione di una disciplina legislativa ad una materia. Si pensi, quanto al primo versante, al riferimento all’art. 34 del d.lgs. n. 80 del 1998 in cui l’urbanistica e l’edilizia sono state considerate unitariamente e che riecheggia la formula “governo del territorio”, di cui al comma III dell’art. 117, Cost. (sent. n. 362 del 2003). In ordine, invece, all’attività di riconduzione, è possibile ricordare il riferimento all’art. 110 del TULPS per considerare la disciplina relativa al numero massimo di apparecchi da gioco che possono essere installati in un esercizio commerciale afferente alla materia “ordine pubblico e sicurezza” (sent. n. 237 del 2006); ancora, si può rammentare il richiamo alle disposizioni del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL) per concludere che la legislazione elettorale rientra appieno nella materia di cui all’art. 117, comma II, lett. p), Cost. (sent. n. 377 del 2003). Emblematico, infine, è il caso della sent. n. 370 del 2003 in cui il giudice delle leggi ripercorre l’evoluzione nel tempo della legislazione sugli asili nido per concludere circa la riferibilità delle disposizioni impugnate alla materia “istruzione”. Vedi anche la sent. n. 300 del 2003 per quanto attiene l’evoluzione della disciplina delle Fondazioni di origine bancaria nonché la sent. n. 353 del 2003 sulla disciplina delle professioni sanitarie.

¹¹¹ A. GERMANÒ, *La materia agricoltura nel sistema definito dal nuovo art. 117 Cost.*, in A. GERMANÒ (a cura di), *Il governo dell’agricoltura nel nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., 224. Com’è noto parla di “ridefinizione” degli ambiti di competenza regionale da parte del legislatore statale L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.* 1971, III, 35. Si veda anche G. FALCON, *Prescrizioni costituzionali e indirizzo legislativo nella definizione delle materie regionali*, in *Le Regioni*, 1981, 1357 e ss. a commento di Corte cost., sent. n. 174 del 1981; A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, I, 1110 e più di recente A. RUGGERI – C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d’interpretazione*, cit., 4, in cui si discute dell’attitudine della legislazione ordinaria di «riconformare» gli enunciati costituzionali. Critici sull’uso del criterio storico-evolutivo, G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica delle definizioni delle materie regionali*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1971, 396-397; S. MANGIAMELLI, *Le materie di competenza regionale*, cit., 88, per cui la definizione della materia è un *prius* logico rispetto alla legge statale.

Oltre alla richiamata sent. n. 26 del 2005 in tema di organizzazione amministrativa dello Stato, è possibile rammentare la sent. n. 383 del 2005 in cui la Corte costituzionale interpreta la nozione di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” (anche) sulla base della definizione di “settore energetico” contenuta nella l. n. 239 del 2004, le cui disposizioni sono oggetto del giudizio costituzionale¹¹². Nella sent. n. 50 del 2005 si argomenta a partire dalla circostanza che la legge n. 30 del 2003 abbia limitato la delega, in tema di servizi per l’impiego e di collocamento, ai principi fondamentali per ricondurre questi ambiti disciplinari alla “tutela e sicurezza del lavoro”.

2.3.3. (segue): *i decreti di conferimento di funzioni amministrative*

L’influenza delle fonti legislative statali nell’attività di interpretazione delle etichette costituzionali delle materie può essere valutata in maniera soddisfacente solamente solo ove si considerino i decreti di conferimento delle funzioni amministrative emanati in attuazione della legge Bassanini, n. 59 del 1997¹¹³.

E’ noto che nell’esperienza precedente la riforma del Titolo V i decreti di trasferimento delle funzioni amministrative hanno giocato un ruolo determinante nella “ridefinizione” delle materie regionali, attestandosi come costante punto di riferimento nei giudizi costituzionali sul riparto di potestà legislativa tra Stato e Regioni; questo approccio trovava il suo fondamento nel principio del “parallelismo”, di talché era giustificabile che l’individuazione delle funzioni amministrative trasferite indirettamente fornisse i criteri per l’allocazione della potestà legislativa¹¹⁴.

Anche dopo la revisione del 2001, venuto meno il parallelismo tra potestà legislativa e potestà amministrativa delle Regioni, il giudice delle leggi continua a dare ampio spazio ai decreti di conferimento, specie quelli emanati in attuazione della l. n. 59 del 1997.

Si pensi alla individuazione del significato che assumono le azioni di “tutela” e di “valorizzazione” dei beni culturali nel secondo e nel terzo comma dell’art. 117 Cost.: nella giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sent. n. 94 del 2003, è costante il richiamo alle disposizioni del d.lgs. n. 112 del 1998.

E’ sulla scorta delle definizioni contenute nel d.lgs. n. 112 del 1998 che il giudice costituzionale, nella sent. n. 9 del 2004, riesce a cogliere tra le due tipologie di attività una connotazione distintiva¹¹⁵.

¹¹² Si legge inoltre nella sentenza: «Non vi è dubbio che esse siano agevolmente riconducibili, almeno nella loro grande maggioranza, alla materia “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.; ciò è riconosciuto dallo stesso legislatore nazionale, che nell’art. 1-sexies del decreto-legge n. 239 del 2003, quale convertito nella legge n. 290 del 2003, prevede anche alcuni poteri regionali relativi ai procedimenti di autorizzazione alla costruzione e all’esercizio di reti energetiche di competenza regionale, nonché, soprattutto, dall’art. 1, comma 1, della legge n. 239 del 2004, che qualifica espressamente come «principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell’art. 117, terzo comma, della Costituzione, quelli posti dalla presente legge» (seppur poi riferendosi anche all’incidenza in alcuni ambiti di materie di competenza esclusiva statale)», p. 12 del *Considerato in diritto*. Interpreta la voce costituzionale in termini complessivi come “governo dell’energia” B. CARAVITA, “Taking Constitution seriously”. *Federalismo e energia nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*.

¹¹³ Per la giurisprudenza successiva al D.P.R. n. 616 del 1977 si può vedere A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali*, cit., 1110 e ss.

¹¹⁴ V. ONIDA, *Do constitutional judges make federalism (in Italy)?*, in *Federalismi.it*, n. 19/2005, 2.

¹¹⁵ Nel senso che la tutela «è diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e quindi nel suo contenuto culturale; ed è significativo che la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscere il bene culturale come tale», mentre la valorizzazione «è diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, sicché anche il miglioramento dello stato di conservazione attiene a quest’ultima nei luoghi

Nella sent. n. 26 del 2004, poi, l'art. 152 del d.lgs. n. 112 del 1998 viene utilizzato non soltanto al fine di interpretare le disposizioni denunciate, ma anche per integrare il significato dello stesso parametro costituzionale mediante il criterio della titolarità del bene (oltre a quello della tipologia di attività).

Sicuramente quando viene in rilievo il d.lgs. n. 112 del 1998 (o uno degli altri decreti di attuazione della l. n. 59 del 1997¹¹⁶) l'impiego della legislazione anteriore alla revisione costituzionale gode di un maggiore peso specifico, trattandosi del prodotto di una riforma, operata sul piano amministrativo, considerata anticipatrice dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni definiti sul piano della potestà legislativa mediante la revisione costituzionale del 2001.

Questo peso emerge con grande evidenza nel riparto di potestà legislativa che coinvolge le materie "istruzione" e "norme generali sull'istruzione".

La programmazione scolastica è ricondotta alla materia istruzione e non alle norme generali, sulla base di quanto previsto dall'art. 138 del d.lgs. n. 112 del 1998 che conferiva alle Regioni «*nell'ambito della programmazione e della gestione del servizio scolastico, tutto quanto non coinvolgesse gli aspetti finanziari e la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche*». E' pur vero che si trattava di funzioni delegate in un ambito materiale di competenza statale (come ammesso dalla stessa Corte), tuttavia i conferimenti del decreto attuativo della legge Bassanini vengono individuati come punto di non ritorno dell'autonomia regionale, sulla base di una lettura del rapporto tra riforma e revisione in chiave di continuità tra la prima e la seconda; particolarmente pregnante è l'espressione utilizzata dal giudice delle leggi a cui appare «*implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998*» (sent. n. 13 del 2004)¹¹⁷.

Quelli appena ricordati costituiscono i casi più vistosi di impiego del decreto di conferimento di funzioni amministrative per interpretare le materie dell'art. 117 Cost., in cui il giudice costituzionale prende una posizione esplicita sull'importanza dei decreti di attuazione della riforma Bassanini rispetto all'assetto delle competenze introdotto nel 2001¹¹⁸.

in cui avviene la fruizione ed ai modi di questa», giungendo ad ascrivere l'attività di restauro, oggetto delle norme impugnate, alla prima piuttosto che alla seconda, p. 7 del *Considerato in diritto*.

¹¹⁶ Un esempio è costituito dal richiamo al d.lgs. 19 novembre 1997, n. 422 («*Conferimento alle Regioni ed agli enti locali di funzioni e compiti in materia di trasporto pubblico locale, a norma dell'art. 4, comma 4, della legge 15 marzo 1997, n. 59*») effettuato nella sent. n. 222 del 2005 o al d.lgs. 4 giugno 1997, n. 143 («*Conferimento alle Regioni delle funzioni amministrative in materia di agricoltura e pesca e riorganizzazione dell'Amministrazione centrale*») delle sentt. n. 213 del 2006 e n. 81 del 2007.

¹¹⁷ Lo stesso ordine di argomentazioni vengono riproposte nella giurisprudenza successiva a proposito della disciplina dei contributi alle scuole non statali (sent. n. 423 del 2004) e del dimensionamento delle istituzioni scolastiche (sent. n. 34 del 2005), per cui gli ambiti disciplinari oggetto di conferimento di funzioni amministrative da parte del d.lgs. n. 112 del 1998 devono considerarsi tendenzialmente afferenti alla materia "istruzione" anziché prevederne la completa riserva alla competenza statale in materia di "norme generali sull'istruzione".

¹¹⁸ Ma non sono gli unici; nella sent. n. 383 del 2005 il giudice delle leggi rifiuta la tesi avanzata da una delle Regioni ricorrenti (Toscana) che tende a parcellizzare la materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", sostenendo che «*l'espressione utilizzata nel terzo comma dell'art. 117 Cost. deve ritenersi corrispondere...alla nozione di "politica energetica nazionale" utilizzata dal legislatore statale nell'art. 29 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del Capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), che era esplicitamente comprensiva di "qualunque fonte di energia"*», così che legittimamente, con la l. n. 239 del 2004, il legislatore statale ha provveduto a riordinare l'intero settore energetico, comprese le attività relative agli oli minerali ed al gas naturale, nonché genericamente la distribuzione dell'energia elettrica.

In questo senso, l'autonomia garantita con le riforme Bassanini diventa per il giudice costituzionale irretirabile e ciò dà conforto a quella ricostruzione della dottrina che vede una profonda continuità tra la riforma amministrativa e la revisione costituzionale, soprattutto nella definizione delle materie¹¹⁹.

L'importanza dei decreti di conferimento di funzioni amministrative nell'interpretazione delle materie, non si traduce, tuttavia, nella completa sovrapposizione degli esiti della revisione costituzionale con quelli della riforma amministrativa; vi sono, per la differenza dei due fenomeni¹²⁰, che operano su piani distinti, dei momenti di discontinuità tra l'una e l'altra, che il giudice delle leggi non ha mancato di cogliere, come nella sent. n. 255 del 2004, in materia di promozione delle attività culturali.

Ad avviso della Regione ricorrente le disposizioni impugnate andrebbero ricondotte alla materia "spettacolo", attribuita alla competenza regionale innominata dell'art. 117, comma IV, Cost. in quanto la sistematica del d.lgs. n. 112 del 1998 prevede una disciplina differenziata tra le funzioni in tema di "beni e attività culturali" e quelle inerenti lo "spettacolo".

La Corte è di opinione contraria e rifiuta la possibilità di operare qualsiasi ritaglio all'interno delle "attività culturali" in quanto, a seguito della revisione costituzionale, «*le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili alla elaborazione e diffusione della cultura*». La modifica delle norme sul riparto di competenze ha accresciuto l'autonomia regionale rispetto a quanto previsto dal d.lgs. n. 112 del 1998 che affidava alle Regioni compiti esclusivamente promozionali e, in tema di spettacolo, indicava unicamente le funzioni riservate allo Stato; né è possibile arrivare a diverse conclusioni fondandole unicamente sulla «*collocazione sistematica di una isolata disposizione nella precedente legislazione ordinaria*».

Nella sent. n. 255 del 2004, la Corte esalta la valenza prescrittiva autonoma del nuovo elenco di materie introdotto dalla l.cost. n. 3 del 2001, in grado di incidere sul riparto operato dalle riforme Bassanini, di talché la modifica della Costituzione non può risolversi in una mera sanzione costituzionale delle riforme amministrative¹²¹. E' lo stesso giudice

Anche per la definizione dell'ambito competenziale in materia di servizi sociali, il giudice delle leggi argomenta non solo sulla base della legge quadro sui servizi sociali (l. n. 328 del 2000), ma anche richiamando la definizione fornita dall'art. 128, comma 2, del d.lgs. n. 112 del 1998, laddove prevede che per "servizi sociali" «*si intendono tutte le attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti e a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno o di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia*» (sent. n. 287 del 2004). Altro esempio è costituito dalla materia "protezione civile", in cui il riparto di potestà legislativa tra Stato e Regione si articola non tanto in forza del criterio principio-dettaglio, ma sulla base del riparto di funzioni amministrative operato dagli articoli 107-109 del d.lgs. n. 112 del 1998, che riservano allo Stato la competenza per i soli eventi di natura straordinaria di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), della legge n. 225 del 1992 (sent. n. 327 del 2003; sent. n. 82 del 2006); ancora, nella sent. n. 165 del 2007, in tema di distretti produttivi, la Corte argomenta dalla sistematica del d.lgs. n. 112 del 1998 per negare che possa avere autonoma consistenza di "materia" lo «*sviluppo economico*».

¹¹⁹ B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 88; R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, cit., 1234.

¹²⁰ Vedi *retro*, par. 1.2.

¹²¹ Deve essere segnalato in questo frangente quell'orientamento dottrinale che ricostruisce le materie avendo riguardo non soltanto del dato giuridico-normativo, ma anche di elementi reali, per cui «*le espressioni linguistiche adoperate sono di per sé significative (per quella connessione delle parole che è anche canone ermeneutico, secondo l'art. 12 disp. prel.) dell'ambito da cui sono mutuare e a cui bisogna riferirsi*», sul punto vedi S. MANGIAMELI, *Materie di competenza regionale*, Enc. giur. Treccani, Istituto per l'enciclopedia italiana, Roma, vol. XIX, 1990, 8.

costituzionale ad ammettere che ci si trova dinanzi a una materia in cui si è «registrato un mutamento di titolarità fra Stato e Regioni» e in cui occorre «passare da una legislazione che regola procedure accentrate a forme di gestione degli interventi amministrativi imperniate sulle Regioni, senza che le leggi regionali da sole possano direttamente trasformare la legislazione vigente in modo efficace»¹²².

Inoltre, il giudice costituzionale riflette sui presupposti dell'utilizzo dell'approccio storico-normativo nell'interpretazione delle materie rivelando l'inconsistenza di operazioni ermeneutiche che muovano da un dato normativo frammentario, senza trovare un solido appiglio nella legislazione previgente.

2.3.4. *Gli esiti: interpretazione estensiva vs interpretazione restrittiva*

Secondo una parte della dottrina il ribaltamento del criterio attributivo imporrebbe di adottare rispetto alle materie individuate dal secondo comma dell'art. 117 Cost. un canone di interpretazione restrittiva, così da evitare fenomeni di poteri impliciti¹²³. Il venir meno della legge statale quale fonte a competenza generale avrebbe come corollario, sul piano dell'interpretazione, l'obbligo di evitare che una dilatazione del significato delle "voci" di potestà legislativa esclusiva statale porti ad un'eccessiva compressione dell'autonomia regionale; fenomeno che il revisore costituzionale avrebbe inteso, al contrario, evitare.

A diverse conclusioni giunge quella parte della dottrina che ha preso le mosse dalla ricostruzione delle materie esclusive statali come espressione di interessi unitari. L'adozione di questa prospettiva porta a ritenere che proprio la spinta delle esigenze unitarie potrebbe limitare l'applicazione del criterio ermeneutico suggerito dal ribaltamento del criterio del riparto – per cui le competenze statali dovrebbero essere di stretta interpretazione¹²⁴ – a favore di una dilatazione delle etichette di cui all'art. 117, comma II, Cost. imposta dalla irrinunciabile esigenza di consentire allo Stato di occuparsi di fenomeni che hanno una dimensione ultra-regionale¹²⁵.

La giurisprudenza costituzionale non segue un andamento uniforme, per cui accanto a titoli il cui ambito di intervento, in forza della lettura che ne dà il giudice delle leggi, risulta dilatato, vi sono materie per cui si è giunti ad un esito ermeneutico che ne ha ristretto l'operatività.

Tra i primi merita di essere segnalata, senza dubbio, la tutela della concorrenza che, com'è noto, deve essere intesa, alla stregua dell'ordinamento comunitario, non soltanto in senso statico, ma anche in senso "dinamico"; non solo come «*garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto*» ma anche come fonte di «*misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali*». Si tratta, in altri termini, di una nozione ampia che «*abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato*»¹²⁶.

La nozione di "tutela", pertanto, viene assunta non già come sinonimo di "salvaguardia" e, in questo senso, come contrapposta a (o diversa da) "promozione" della

¹²² P. 3 del *Considerato in diritto*.

¹²³ L. ELIA, *Introduzione*, cit., 12; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V*, in *Le Regioni*, 2001, 1251; M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, cit., 87.

¹²⁴ Sul punto A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, cit., 199; nonché L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 2002, 354.

¹²⁵ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, cit., 1217.

¹²⁶ Corte cost., sentt. nn. 14 e 272 del 2004; sent. n. 336 del 2005 e di recente sentt. nn. 401 e 430 del 2007.

concorrenza, ma in un significato ampio che ricomprende le azioni positive adottate a sostegno dei comparti economici¹²⁷.

Un altro titolo competenziale di cui il giudice delle leggi ha fornito una nozione *lata* è la previdenza sociale di cui all'art. 117, comma II, lett. o), Cost.

Alla “previdenza sociale”, difatti, è riconducibile (la Corte parla espressamente di riconducibilità «*in senso lato*»), anche «*quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo*» (sent. n. 287 del 2004) che giustifica la corresponsione con legge dello Stato di un *bonus* per ogni figlio nato o adottato in un determinato arco temporale¹²⁸. Analogamente, la disciplina dei lavoratori socialmente utili attinge anche la materia “previdenza sociale” per la parte che disciplina la corresponsione di somme di denaro «*che ben possono essere accostate, sotto il profilo della natura latamente previdenziale, all'indennità di disoccupazione o di mobilità o al trattamento di integrazione salariale*» (sent. n. 219 del 2005, sottolineato aggiunto).

Ancora, ad essere oggetto di interpretazione estensiva è anche la materia “difesa e Forze armate”, che, secondo la lettura fornita dalla Corte costituzionale, è in grado di “coprire” anche la disciplina del servizio civile a base volontaria (sent. n. 228 del 2004)¹²⁹.

E' possibile rammentare, altresì, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale” in cui il giudice costituzionale ricomprende anche i «*profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica*», che finiscono per attenersi al coordinamento purché siano «*necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati*» (sent. n. 17 del 2004), così come rientrano nel titolo anche le previsioni in tema di trasmissione telematica al Ministero dell'economia e delle finanze dei dati delle ricette mediche (sent. n. 240 del 2007)¹³⁰.

Anche l'“organizzazione amministrativa dello Stato” è stata oggetto di un'interpretazione estensiva se si ha riguardo ai confini apposti dal giudice delle leggi rispetto alle materie “istruzione” e “tutela e sicurezza del lavoro”. Il rapporto di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni statali e di enti pubblici nazionali (sent. n. 359 del 2003) nonché il reclutamento dei dipendenti statali (sent. n. 26 del 2005) afferiscono all'“organizzazione amministrativa dello Stato”, così come a questo titolo, e non alla materia “istruzione”, sono state ricondotte previsioni legislative che più che all'ambito del rapporto di lavoro del personale docente sembravano attenersi all'organizzazione del servizio scolastico (è il caso della disciplina del *tutor*, sent. n. 279 del 2005).

¹²⁷ La “tutela” di cui alla lett. e) del secondo comma dell'art. 117 Cost. non corrisponde, pertanto, alla “tutela” della successiva lett. s), che deve rapportarsi alla diversa finalità di “valorizzazione” dei beni ambientali e culturali che si ritrova nel comma terzo; diversamente, riferita alla concorrenza, la “tutela” va intesa nel significato in cui compare in altre disposizioni costituzionali, come ad esempio l'art. 9, comma II, Cost. comprensiva tanto delle azioni di salvaguardia quanto di quelle di promozione.

¹²⁸ Vedi di recente Corte cost., sent. n. 141 del 2007.

¹²⁹ Il giudice delle leggi fonda le proprie argomentazioni da un lato sull'interpretazione sistematica della voce costituzionale, che distingue la “difesa” dalle “Forze armate”, e dall'altro, sul collegamento con il dovere di difesa della Patria, interpretato in chiave evolutiva alla luce del principio di solidarietà di cui all'art. 2 Cost. Non può tuttavia negarsi che l'interpretazione della difesa della Patria come “dovere” costituzionale suscettibile, tuttavia, di una «*forma spontanea di adempimento*» è il risultato di un percorso ermeneutico teso senz'altro ad ampliare la portata del titolo di competenza legislativa esclusiva statale.

¹³⁰ Compresa quella che stabiliscono sanzioni in caso di inadempimento dell'obbligo. La riconduzione è avvenuta sulla base del criterio di prevalenza, p. 7 del *Considerato in diritto*.

Non sono solamente i titoli di competenza legislativa esclusiva statale a costituire oggetto di interpretazione estensiva; medesima sorte tocca ad alcune materie incluse nell'elenco del terzo comma dell'art. 117 Cost.

E' il caso del "coordinamento della finanza pubblica", a cui il giudice costituzionale riconosce il carattere di "materia-funzione" (e ciò rende i confini della materia indeterminati e indeterminabili in senso oggettivo¹³¹), nonché della "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", in cui rientrano anche «*gli interventi di efficienza energetica*»¹³².

Confini molto estesi sono stati riconosciuti dal giudice delle leggi anche alla materia concorrente "governo del territorio".

Essa, difatti, ricomprende non solo (e necessariamente) l'urbanistica e l'edilizia – poiché diversamente la materia verrebbe ridotta ad un guscio vuoto (sent. n. 303 del 2003) –, ma anche «*in linea di principio tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti e attività*» (sent. n. 307 del 2003) nonché «*l'insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio*» (sent. n. 196 del 2004). Si tratta di una materia dall'estensione molto ampia, di cui la Corte non ha mancato di precisare i confini¹³³.

Vi sono poi i casi in cui i titoli di competenza legislativa sono stati oggetto di stretta interpretazione.

E' il caso della "sicurezza", di cui all'art. 117, comma II, lett. h), Cost., che deve essere configurata, secondo un tradizionale indirizzo dello stesso giudice costituzionale, come il settore relativo alle «*misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell'ordine pubblico*» (in contrapposizione ai compiti di polizia amministrativa regionale e locale, sent. n. 407 del 2002), diverso dalla sicurezza dell'approvvigionamento dell'energia elettrica (sent. n. 6 del 2004) e dalla sicurezza alimentare (sent. n. 162 del 2004)¹³⁴.

Un altro titolo di intervento statale soggetto ad un'interpretazione rigorosa del giudice delle leggi è senza dubbio rappresentato dai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale".

Non può negarsi che l'impressione viene amplificata dalla disinvoltura con cui, in alcuni casi, la difesa erariale ha fatto valere il titolo di potestà legislativa statale. Ad ogni modo, perché una disposizione sia riconducibile alla voce di cui all'art. 117, comma II, lett. m), Cost. è necessario che il suo contenuto coincida con prestazioni attinenti a diritti civili e sociali regolate nei loro connotati essenziali¹³⁵, onde scongiurare il pericolo che lo Stato incida in maniera ingiustificata sull'autonomia regionale.

¹³¹ Sull'applicazione del criterio finalistico in questa materia vedi *retro*, par. 2.2.2.

¹³² Sent. n. 168 del 2008, in cui la Corte esplicitamente afferma che il titolo debba essere interpretato in senso ampio, p. 3.2.4.2. del *Considerato in diritto*.

¹³³ Per quanto «*la competenza legislativa regionale in materia di "governo del territorio" ha dunque un ambito oggettivo assai esteso*», ciò non equivale a poter ricomprendervi «*tutta la disciplina concernente la programmazione, la progettazione e la realizzazione delle opere o l'esercizio delle attività che, per loro natura, producono un inevitabile impatto sul territorio*» (sent. n. 383 del 2005, ma, com'è noto, già nella precedente giurisprudenza la Corte aveva rifiutato tesi panurbanistiche (sent. n. 59 del 1985 e nn. 151, 152, 153 del 1986).

¹³⁴ Tale interpretazione, tuttavia, non risparmia la Corte costituzionale dall'effettuare operazioni ardite come quella di ricondurre per alcuni profili la disciplina della circolazione stradale alla sicurezza pubblica, non tanto perché finalizzata alla tutela della incolumità personale, quanto perché «*la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati*» (sent. n. 428 del 2004).

¹³⁵ La Corte costituzionale ha, infatti, chiarito che «*tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio e inconferente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali*» (sent. n. 285 del 2005) e ciò in quanto «*il potere di predeterminare*

A questo punto è possibile tentare di dare esito a quella verifica delle posizioni dottrinali di cui si è dato conto nell'introdurre l'esame dell'approccio tenuto dal giudice costituzionale nell'interpretazione dei titoli materiali di competenza legislativa.

Dalla giurisprudenza costituzionale sulle materie risulta parzialmente confermata la tesi della dilatazione delle competenze legislative statali.

La prudenza nelle conclusioni riposa essenzialmente su due argomenti.

Innanzitutto, non tutte le materie del comma II dell'art. 117, Cost. vengono interpretate estensivamente; si è visto come il giudice delle leggi abbia rifiutato di avallare ricostruzioni ampie del contenuto di alcuni titoli competenziali, come nel caso della "sicurezza pubblica" e dei "livelli essenziali delle prestazioni".

In secondo luogo, non si può fare a meno di notare come nei casi in cui la "voce" sia oggetto di interpretazione estensiva, la Corte costituzionale appronti l'adozione di specifiche "contromisure" per evitare un eccessivo sacrificio dell'autonomia regionale¹³⁶. Ad esempio, la giurisprudenza costituzionale sul "coordinamento informativo statistico e informatico" registra la tendenza ad ampliare i confini oggettivi della disciplina ascrivibile alla materia che viene bilanciata dalla limitazione del potere esercitabile in sede di coordinamento, che non può andare oltre al «*coordinamento meramente tecnico*» (sent. n. 17 del 2004)¹³⁷.

Le conclusioni a cui si è giunti (ammettere la parziale dilatazione dei titoli di intervento statale) trovano conferma – e non smentita come si potrebbe ritenere – nell'atteggiamento del giudice delle leggi rispetto alle materie di potestà concorrente.

L'ampliamento oggettivo di alcune materie di competenza concorrente determina, infatti, un aumento dell'ambito di intervento del legislatore statale, seppur nel limite dei principi fondamentali (e senza considerare il ricorso alla potestà legislativa sussidiaria) soprattutto in materie per cui all'allargamento della potestà concorrente, corrisponde un ridimensionamento della sfera di competenza residuale delle Regioni. Tanto avviene nei giudizi in materia di "governo del territorio", in cui si esclude l'esistenza delle materie residuali "lavori pubblici", "edilizia" e "urbanistica"¹³⁸; analogamente accade con riferimento alla materia "coordinamento della finanza pubblica" che dà copertura a disposizioni che incidono sull'organizzazione amministrativa regionale, ambito di competenza residuale regionale.

eventualmente – sulla base di apposite disposizioni di legge – i "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", anche nelle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente queste materie, escludendo o riducendo radicalmente il ruolo delle Regioni» (sent. n. 383 del 2005).

¹³⁶ Su questi aspetti, con riferimento alle c.d. materie trasversali, si rinvia al par. 2.4.

¹³⁷ Che – almeno nell'impostazione del giudice costituzionale – è fonte di interventi sull'autonomia regionale a minor dose di discrezionalità. V'è da dire che nelle ultime pronunce si registra una tendenza della Consulta a dilatare l'ambito di operatività della materia che finisce per ricomprendere, come già si è accennato, la disciplina sulla trasmissione telematica dei dati delle ricette mediche al Ministero dell'economia e delle finanze (comprese la relativa disciplina sanzionatoria) (sent. n. 240 del 2007) e le previsioni che impongono alla Regioni di trasmettere annualmente al Ministero delle politiche agricole una relazione sullo stato dell'agriturismo (sent. n. 339 del 2007). Anche per quanto riguarda la "difesa e le Forze armate", la Corte costituzionale a margine della riconduzione della disciplina del servizio civile volontario al titolo di competenza statale ha precisato che ciò non preclude alle Regioni ed alle Province autonome la possibilità di istituire e disciplinare, nell'autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale, distinto da quello nazionale regolato dalle norme oggetto del giudizio.

¹³⁸ Senza contare, in questo caso, che la correzione del tiro operata dalla Corte costituzionale circa la delimitazione della materia "governo del territorio" è avvenuta in considerazione di un'invocazione del titolo da parte delle Regioni che la Corte ha giudicato eccessiva (sent. 383 del 2005).

2.4. *Le materie trasversali*

L'intersezione tra competenza dello Stato e ambiti disciplinari riferibili alla potestà legislativa delle Regioni viene in considerazione soprattutto per quelle materie qualificate come "trasversali".

Cosa sia una materia trasversale, e a quali materie debba essere riconosciuto questo attributo, non è un quesito di agevole soluzione, soprattutto se il parametro utilizzato per rispondere è costituito dalla giurisprudenza costituzionale.

Ad avere riguardo unicamente dei casi in cui l'aggettivo "trasversale" compare nelle pronunce del giudice delle leggi, si dovrebbe limitare la categoria alla "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema"¹³⁹ e alla "tutela della concorrenza"¹⁴⁰.

Se, diversamente, si abbandona il dato testuale e si intende la trasversalità come attitudine di un titolo competenziale a legittimare intervenenti in settori disciplinari riconducibili ad altri ambiti materiali, affidati alla competenza del legislatore regionale¹⁴¹, la categoria si allarga per ricomprendere anche la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale"¹⁴² nonché l'"ordinamento penale"¹⁴³.

¹³⁹ A partire dalla sent. n. 407 del 2002: «dalla giurisprudenza della Corte antecedente alla nuova formulazione del Titolo V della Costituzione è agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto, che, in quanto tale, delinea una sorta di materia "trasversale", in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale», p. 3.2 del *Considerato in diritto*. Più in generale, in tema di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema si vedano le sentenze: nn. 407 e 536 del 2002; nn. 222, 226, 307, 311, 312, 331 e 378 del 2003; nn. 12, 259, 282 e 429 del 2004; nn. 62, 77, 108, 135, 161, 214, 232, 383, 391 e 393 del 2005; nn. 32, 103, 116, 133, 182, 246, 247, 284, 313, 332, 364, 398, 399, 441 e 450 del 2006; nn. 12, 88, 144, 367, 378 e 380 del 2007; nn. 62, 104, 105, 142 e 180 del 2008.

¹⁴⁰ A partire dalla sent. n. 14 del 2004: «una volta riconosciuto che la nozione di tutela della concorrenza abbraccia nel loro complesso i rapporti concorrenziali sul mercato e non esclude interventi promozionali dello Stato, si deve tuttavia precisare che una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell'art. 117 Cost.... Si tratta allora di stabilire fino a qual punto la riserva allo Stato della predetta competenza trasversale sia in sintonia con l'ampliamento delle attribuzioni regionali disposto dalla revisione del Titolo V», p. 4 del *Considerato in diritto*, ma vedi anche la successiva sent. n. 272 del 2004. Più in generale, in tema di tutela della concorrenza rilevano le seguenti sentenze: nn. 307, 312 del 2003; nn. 6, 14, 272, 320, 345 e 424 del 2004; nn. 77, 107, 134, 162, 242, 285, 336 del 2005; nn. 29, 80 e 450 del 2006; nn. 401, 430, 431, 443, 452 del 2007; n. 1 del 2008. In quest'ultima pronuncia la Corte ritiene che, a dispetto della giustificazione contenuta nel testo della disposizione, la previsione statale che disciplina la proroga delle concessioni di grandi derivazioni idroelettriche esistenti non possa trovare alcun fondamento nella tutela della concorrenza, neppure se intesa secondo un'accezione ampia; caduta la "funzione" della disposizione, essa viene ricondotta, sulla base di un criterio eminentemente oggettivo, alla materia produzione, trasporto e distribuzione dell'energia e viene dichiarata costituzionalmente illegittima in quanto norma di dettaglio.

¹⁴¹ La Corte parla di materie che «si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono intersecare altre competenze regionali», sent. n. 401 del 2007, p. 7.4. del *Considerato in diritto*; si tratta, pertanto, di competenze aventi, perlopiù, natura funzionale. In questo senso, «si tratta di competenze legislative funzionali capaci di estendere legittimamente l'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato anche in aree che, sulla base di un'interpretazione oggettiva dell'elenco di materie, spetterebbero alle Regioni» secondo B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 147.

¹⁴² Sent. n. 282 del 2002: «Non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle», p. 3 del

Il carattere eterogeneo delle materie che possono essere considerate “trasversali”, secondo l’accezione stipulativa che si è in precedenza formulata, suggerisce di ripensare il fenomeno della trasversalità non per ridurre la portata innovativa della creazione giurisprudenziale di questa figura, ma per affermarne il carattere “ordinario” nel nuovo riparto delle competenze.

Nell’ambito delle materie trasversali ritroviamo, innanzitutto – e come prototipo del *genus* – la tutela dell’ambiente, in quanto “valore costituzionale”, ossia principio fondante della Repubblica e, in quanto tale, insuscettibile di “appropriazione” esclusiva da parte di uno solo degli enti che la costituiscono. Trasversalità in questo caso deve intendersi come esistenza di un valore “trasversale” che coinvolge tutti i soggetti titolari di potestà legislativa: trasversalità come condivisione¹⁴⁴.

E’ una materia trasversale anche la “tutela della concorrenza”, in quanto materia-funzione, ossia titolo che «*non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti*» (sentt. n. 14 e n. 272 del 2004). In quanto si caratterizzano per il profilo teleologico della disciplina, le materie-funzione sono idonee ad espandersi ad ambiti di regolazione che, per l’oggetto, si pongono nell’alveo di altri titoli competenziali, nominati e innominati¹⁴⁵.

I livelli essenziali delle prestazioni pongono la questione delle c.d. “materie – non materie”, ossia i titoli il cui ambito disciplinare d’intervento non è determinabile a priori. Sotto questo profilo, si deve riconoscere che alcune materie, qualificabili come “trasversali” in base alla giurisprudenza costituzionale, sono identificabili *anche* mediante il riferimento a discipline giuridiche ben determinate: nella tutela della concorrenza rientrano senz’altro le regole generali sulla concorrenza del mercato (la disciplina *antitrust*), così come anche la tutela dell’ambiente può ritenersi non solo una materia, ma anche una materia. E’ difficile, difatti, non ricollegare alla tutela dell’ambiente le norme sulla salvaguardia dei fattori

Considerato in diritto. Vedi anche la sent. n. 88 del 2003 e la sent. n. 248 del 2006 che contiene un accenno alla natura trasversale della materia, p. 4.1. del *Considerato in diritto*.

¹⁴³ Sent. n. 185 del 2004: «*La “materia penale”, intesa come l’insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni. Si tratta per definizione di una competenza dello Stato strumentale, potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risultarne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite*», p. 2 del *Considerato in diritto*.

¹⁴⁴ Materia-valore è anche la “ricerca scientifica”, titolo di potestà legislativa concorrente, «*in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati*» (sent. n. 423 del 2004); anche in questo caso la qualificazione della ricerca scientifica in chiave di valore costituzionale (sulla base degli articoli 9 e 33 della Costituzione) è funzionale, in qualche modo, all’accrescimento dei poteri del legislatore che non è quello che ha la competenza generale sulla materia, ma secondo il modello astratto, è titolare di una potestà limitata alla determinazione dei principi fondamentali. Così viene riconosciuto allo Stato il potere di intervenire in base alla riserva di legge statale sancita dall’art. 33, comma VI, Cost; di tutelare esigenze unitarie mediante la chiamata in sussidiarietà e di perseguire il “valore” della ricerca scientifica nella cura di interessi ricollegabili a propri titoli di competenza esclusiva. Vedi anche sent. n. 31 del 2005 e sent. n. 133 del 2006.

¹⁴⁵ In questi termini, sono materie-funzione anche il “coordinamento della finanza pubblica”, anche se di potestà legislativa concorrente (sent. n. 414 del 2004) e, sebbene implicitamente, il “coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell’amministrazione statale, regionale e locale” (sent. n. 31 del 2005). Assimilabili alle materie-funzioni, sono le materie-attività, qualifica che la Corte costituzionale ha attribuito alla “tutela dei beni culturali” e alla “valorizzazione dei beni culturali e ambientali” (sent. n. 26 del 2004) e in cui, come per le prime, «*assume rilievo il profilo teleologico della disciplina*» (sent. n. 232 del 2005).

ambientali dagli inquinamenti che danno corpo alle discipline giuridiche che intervengono in via diretta e immediata sull'equilibrio ecologico¹⁴⁶.

I “livelli essenziali delle prestazioni”, diversamente, non sono riconducibili ad un settore disciplinare ben determinato (o determinabile), benché l'oggetto debba sempre coincidere con la disciplina del contenuto essenziale di una prestazione che attiene ad un diritto civile o sociale. I campi di intervento sono, pertanto, molteplici: ogni settore in cui si faccia questione di una prestazione inerente un diritto civile o sociale. In questo senso, si può dire che l'art. 117, comma II, lett. m), Cost. individua una “materia – non materia”.

Di materia che «non è di regola determinabile a priori» la Corte parla anche a proposito dell'ordinamento penale (sent. n. 185 del 2004) che, insieme all'ordinamento civile viene spesso considerata una materia trasversale¹⁴⁷.

Ebbene, la questione della trasversalità delle materie di competenza esclusiva statale deve essere affrontata avendo presente quale sia il nuovo modello di riparto della potestà legislativa introdotto dalla l. cost. n. 3 del 2001.

Occorre non cadere, infatti, nell'illusione ottica data dal ribaltamento del criterio di attribuzione di competenza legislativa che, con la creazione di un doppio elenco di materie e la previsione della competenza residuale e generale delle Regioni, richiede che il titolo di intervento del legislatore statale sia espresso. In altri termini, il fenomeno della “trasversalità”, in astratto, è idoneo ad investire tutti i titoli di competenza esclusiva statale poiché essi giustificano un intervento nell'ambito di discipline che, per il resto, sono demandate al legislatore regionale. Occorre rammentare che i fenomeni regolati dal diritto sono complessi e che l'intreccio di materie è quasi la norma di talché nell'insieme delle materie interferenti ben possono esservene alcune che sono ricomprese nell'elenco di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost.

Il carattere della trasversalità di una materia viene avvertito con maggiore evidenza perché l'intervento dello Stato deve sempre essere giustificato, essendo venuta meno la legge statale come fonte generale. Ad esempio, anche la “difesa”, com'è stato rilevato, può assumere una connotazione trasversale laddove si riconosce la possibilità alle Regioni di intervenire su alcuni aspetti del servizio civile nazionale diversi da quelli organizzativi e si consente loro di istituire un proprio servizio civile (sent. n. 431 del 2005)¹⁴⁸.

Ciò non vuol dire negare che alcuni titoli di intervento, vuoi per il loro carattere finalistico (es. la tutela della concorrenza), vuoi per l'assenza di un ambito disciplinare predefinibile (es. i livelli essenziali delle prestazioni), vuoi perché espressione di “valori costituzionali” (es. tutela dell'ambiente), siano particolarmente idonei ad incidere su ambiti materiali regionali e ad intrecciarsi con quelli.

Ciò che merita di essere attentamente considerato non è tanto la trasversalità in sé e per sé, bensì il rapporto che può intercorrere fra una determinata competenza legislativa statale e una determinata competenza legislativa regionale. Alcune competenze statali, infatti, escludono radicalmente ogni intervento regionale (ordinamento civile; ordinamento penale; norme processuali) mentre altre consentono al legislatore regionale maggiori spazi di manovra, purché in modo compatibile con la disciplina dettata dallo Stato (livelli essenziali delle prestazioni; tutela della concorrenza; tutela dell'ambiente).

¹⁴⁶ In questo senso depongono le pronunce più recenti in materia: sentt. nn. 378 e 380 del 2007 e sentt. nn. 62, 104, 105 e 142 del 2008.

¹⁴⁷ S. CALZOLAIO, *La materia “ordinamento civile”: una ulteriore competenza trasversale dello Stato?*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*; R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., 897; l'ordinamento civile opera trasversalmente anche per N. ZANON, *L'assetto delle competenze legislative*, cit., 5.

¹⁴⁸ Vedi sul punto R. BIN, *loc. ult. cit.*

Le materie trasversali dello Stato rappresentano, nella visione del legislatore di revisione costituzionale, punti di emersione di esigenze unitarie la cui tutela si deve combinare con il rispetto dell'autonomia regionale che resta irrimediabilmente incisa dalla legislazione statale che a quei titoli si riconnette.

La giurisprudenza costituzionale sui titoli c.d. trasversali esprime con evidenza come nella transizione dal nuovo al vecchio modello dei rapporti tra Stato e Regioni la Corte costituzionale debba governare – individuando un momento di sintesi – due spinte contrapposte.

Da un lato è necessario fare in modo che gli obiettivi statali espressione di esigenze unitarie possano trovare attuazione anche in un sistema privo della clausola dell'interesse nazionale e in cui, per l'effetto del ribaltamento del criterio attributivo delle competenze, ogni intervento dello Stato deve trovare legittimazione espressa in un titolo materiale.

D'altro canto, la *ratio* complessiva della revisione costituzionale consiste nel rafforzamento dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali e nella riqualificazione della produzione legislativa regionale a cui dovrebbero essere rimesse scelte sempre più rilevanti per la regolazione dei fenomeni sociali.

La consapevolezza che il perseguimento degli obiettivi statali non possa tradursi in un'eccessiva compressione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita ha indotto il giudice delle leggi ad adottare una serie di "contromisure" rispetto alla trasversalità di alcuni titoli di intervento statale quali: la valenza macroeconomica e il carattere ragionevole e proporzionato al rispetto agli obiettivi degli interventi in materia di tutela della concorrenza¹⁴⁹; la delimitazione della competenza dello Stato in materia ambientale alla determinazione degli *standard* uniformi su tutto il territorio nazionale; l'interpretazione estremamente rigorosa del contenuto dei livelli essenziali delle prestazioni e la valorizzazione delle procedure di codecisione che sono previste dall'attuale legislazione dei LEA in campo sanitario¹⁵⁰.

Tali contromisure sono volte a limitare l'intervento statale a ciò che è necessario per soddisfare la *ratio* che è insita nell'inserimento dei titoli nel secondo comma dell'art. 117 Cost. avendo la massima considerazione (compatibile) del ruolo delle Regioni nel nuovo sistema di riparto delle potestà legislative.

Il dittico è dunque quello unità/differenziazione per cui la misura dell'intervento statale trasversale - e pertanto l'interpretazione della relativa "materia" - è determinata dall'esigenza di tutelare istanze unitarie, nel rispetto dell'accresciuta autonomia regionale. Da ciò i richiamati requisiti di pertinenza e proporzionalità dell'intervento, la limitazione agli *standard* uniformi e, in alcuni casi, l'assoggettamento dell'intervento a forme di codecisione con le Regioni¹⁵¹.

Si tratta, ad ogni modo, di un equilibrio che non è determinabile una volta per tutte, ma che si evolve e si riassetta in ragione dei diversi contesti normativi che sono sottoposti al giudice delle leggi, com'è dimostrato dalla recente tendenza a "ri-materializzare" la tutela

¹⁴⁹ Sentt. n. 14 e 272 del 2004.

¹⁵⁰ In particolare si veda la sent. n. 134 del 2006 e da ultimo, le sentt. n. 387 del 2007 e n. 168 del 2008.

¹⁵¹ In materia di tutela dell'ambiente è il caso della sent. n. 62 del 2005 in tema di rifiuti radioattivi e della sent. n. 142 del 2008 sul fondo in tema di mobilità sostenibile, in cui l'ambiente interseca competenze regionali quali il governo del territorio (in tema di localizzazione e realizzazione del deposito nazionale di rifiuti radioattivi) e il trasporto pubblico locale. Se si ritiene che il "coordinamento informativo statistico e informatico" sia una materia trasversale, si può far riferimento alla sent. n. 31 del 2005 in cui la circostanza che si versi in una materia di competenza esclusiva statale non fa venir meno l'esigenza dell'intesa con la Regione.

dell'ambiente¹⁵² nonché ad ammettere interventi fondati sulle lett. e) ed m) dell'art. 117, comma II, Cost. che abbiano il carattere di estremo dettaglio¹⁵³.

3. *Il modo di atteggiarsi del criterio materiale nell'interpretazione del giudice costituzionale*

La giurisprudenza costituzionale sul riparto della potestà legislativa, successiva alla revisione costituzionale del 2001, mette il giurista dinanzi ad un limite, quello di non poter definire tutto, men che meno il concetto di "materia" ex art. 117 Cost.

La copiosa produzione del giudice delle leggi impone di abbandonare definitivamente la nozione tradizionale di materia, intesa come ambito di disciplina individuabile e "confinabile" – con relativa certezza – sulla base del proprio "oggetto"¹⁵⁴; sotto questo aspetto la prassi giurisprudenziale conferma una necessità avvertita già alla semplice lettura degli elenchi inseriti nell'art. 117 Cost., popolati da entità eterogenee (oggetti, funzioni, rapporti)¹⁵⁵.

Alcuni titoli, difatti, si caratterizzano per la loro dimensione teleologica: rappresentano "valori", "scopi", "funzioni" da perseguire o esercitare da parte dei pubblici poteri, di talché la verifica della riconducibilità di una disposizione a tali particolari materie non può che avvenire guardando all'obiettivo a cui il legislatore tende. Ancora, il criterio teleologico sembra costituire, almeno a seguire la casistica giurisprudenziale che fin qui si è prodotta, lo

¹⁵² Vedi nt. 140.

¹⁵³ Quanto ai livelli essenziali delle prestazioni si veda sent. n. 387 del 2007, p. 5.2. del *Considerato in diritto*; in materia di tutela della concorrenza, si veda la sent. n. 401 del 2007, p. 6.7. del *Considerato in diritto*; nella più recente giurisprudenza costituzionale in materia di tutela della concorrenza una parte della dottrina ha ravvisato un'attenuazione del controllo di proporzionalità ed adeguatezza dell'intervento statale da parte della Corte, vedi L. CASSETTI, *La Corte costituzionale "salva" le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla "prevalenza" della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, n. 9/2008. Ad ogni modo, anche nell'ultima pronuncia richiamata la Consulta non manca di mettere dei "paletti" all'intervento statale, ad esempio laddove precisa che «la riconduzione dell'attività di progettazione alla competenza esclusiva dello Stato opera esclusivamente per quanto attiene alla fissazione dei criteri in base ai quali tale attività deve essere svolta in modo da assicurare in ogni caso la più ampia competitività e la libera circolazione degli operatori economici nel segmento di mercato in questione, ma non si estende fino ad incidere sulla spettanza del concreto svolgimento dell'attività progettuale alle singole amministrazioni aggiudicatrici, la cui competenza non è incisa dalla normativa in esame», p. 6.10 del *Considerato in diritto*.

¹⁵⁴ La materia «non sta a significare altro che un fascio di attribuzioni dei legislatori locali, accomunate in ragione del loro peculiare oggetto», così L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, CEDAM, 1958, 89; successivamente l'a., in *Problemi legislativi e interpretativi nelle definizioni delle materie*, cit., 3, ammetterà che la definizione delle materie come oggetti di una disciplina regionale «richiede tante figure diverse quante sono le specie degli oggetti medesimi» e che una configurazione concettualmente unitaria è quella per cui «tutte le materie regionali vengono intese come le «classi di fattispecie» disciplinabili o come tipi di disciplina consentiti alle regioni nei settori enumerati».

¹⁵⁵ Con riferimento agli elenchi del vecchio art. 117 Cost. e degli Statuti speciali P. VIRGA, *Problemi legislativi ed interpretativi nella definizione delle materie*, in *Foro amm.*, III, 1971, 113 e ss., osservava come «il costituente, nella determinazione delle materie di competenza regionale, si è ispirato a criteri eterogenei» e proponeva la quadripartizione in materie-attività (es. agricoltura, industria, commercio), materie-bene (es. strade, miniere, cave, beni paesistici), materie-istituto (es. espropriazione, usi civici, fiere, mercati); materie-ente (es. comuni, province, enti ospedalieri); per G. CORSO, *Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione*, *ibidem*, 569 e ss. ha sostenuto che «la divisione delle materie, anche se in apparenza è improntata ad una pluralità di criteri, in realtà è fondata su due principi: il tipo di attività... e il fine dell'attività».

strumento principale per individuare il “nucleo essenziale della disciplina” quando si debba verificare se questa possa o meno ascriversi “per prevalenza” ad una materia¹⁵⁶.

In definitiva, non tutte le “materie” possono essere intese quali ambiti di disciplina normativa in senso oggettivo. A ciò consegue che non tutte le “materie” sono uguali e non per tutte possono essere utilizzati i medesimi criteri di definizione¹⁵⁷. Ciò nonostante, la Costituzione impone di considerarle “materie” ed è, quindi, necessario abbandonare ogni atteggiamento pregiudiziale quando ci si chiede cosa debba intendersi per “materia”. Anche la locuzione “materia-non materia”, utilizzata dalla Corte costituzionale, impone il passaggio dal “pre-giudizio” al significato costituzionale autentico del termine: alcune “materie” non sono materie nel senso classico e, analogamente, di “smaterializzazione”¹⁵⁸ della materia può parlarsi unicamente avendo come parametro di riferimento il “mito” della materia-oggetto.

La seconda impressione che si ricava dall’operato della Corte è che ciascuna materia ha confini che difficilmente possono essere predeterminati in astratto o apposti con nettezza una volta per tutte.

Si tratta, in verità, di confini tracciabili solo in concreto e in relazione a specifiche discipline, dunque inevitabilmente parziali; confini, caratterizzati altresì da una intrinseca mobilità nel tempo, frutto della evoluzione dei complessi normativi e delle esigenze di regolazione, ciò che li rende, dunque, anche provvisori e contingenti. Da questo punto di vista, le materie si rivelano come aree caratterizzate da una “forma” che tale non è, almeno per i canoni della geometria di matrice euclidea¹⁵⁹.

Si pensi ad esempio alla tutela e sicurezza del lavoro. Ciò che emerge dalla giurisprudenza costituzionale è che sicuramente vi rientrano il collocamento o i servizi per l’impiego (sent. n. 50 del 2005) e che certamente ne sono esclusi i rapporti intersoggettivi tra lavoratore e datore di lavoro (sent. n. 359 del 2003), ma non è possibile individuare il contenuto preciso dell’intero ambito materiale. Analogamente può argomentarsi per il governo del territorio: ricomprende l’urbanistica e l’edilizia (sent. n. 303 del 2003), ma non può abbracciare la disciplina di tutte le opere e le attività che si svolgono sul territorio (sent. n. 383 del 2005).

In questo senso depone la difficoltà di individuare il discrimine tra norme generali e principi fondamentali dell’istruzione e lo stesso ordine di considerazioni vale con riferimento al rapporto tra “tutela” e “valorizzazione” dei beni culturali, sebbene in questo caso possa fornire un aiuto l’apparato definitorio del d.lgs. n. 112 del 1998 (sent. n. 94 del 2003 e sent. n. 26 del 2004) e, forse, oggi in termini ancora un po’ più precisi gli artt. 3, 6 e 111 del Codice dei beni culturali e del paesaggio approvato con il d.lgs. n. 42 del 2004.

Ancora, se è vero che le disposizioni in tema di divieto di fumo nei locali pubblici sono senz’altro da ascrivere alla tutela della salute, la giurisprudenza oscilla nel ricondurre

¹⁵⁶ Riconosce che «nei casi dubbi, il criterio risolutivo per l’inquadramento di una specie nella «materie» è sempre il criterio del fine» proprio G. CORSO, *Elenchi di materie di competenza legislativa e criteri di classificazione*, cit., 574.

¹⁵⁷ B. CARAVITA, *Judge made federalism. The role of the italian Constitutional Court in the interpretation and implementation of the recent Constitutional reform*, in *Federalismi.it*, n. 18/2005; ID., *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 141 e ss.

¹⁵⁸ L’espressione è, com’è noto, di F. BENELLI, *L’ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa (Nota a Corte cost., 24 giugno 2003, n. 222, Pres. Cons. c. Reg. Marche)*, in *Le Regioni*, 2004, 176 e ss. nonché ID., *La “smaterializzazione delle materie”*, Milano, Giuffrè, 2006.

¹⁵⁹ Sulla negazione del carattere euclideo dei rapporti Stato-Regioni vedi già l’intuizione di R. BIN, *“Coordinamento tecnico” e poteri regolamentari del Governo: spunti per un’impostazione “post-euclidea” della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1992.

quelle sugli incarichi dei dirigenti sanitari alla tutela della salute o alla potestà residuale regionale in tema di organizzazione sanitaria¹⁶⁰.

Le flessibilità è un connotato intrinseco delle “materie” ed anche in ambiti che tradizionalmente sono attribuiti allo Stato c’è spazio per l’intervento regionale.

La competenza in materia di “difesa e Forze armate” vale a scongiurare l’intervento legislativo regionale sugli aspetti organizzativi del servizio civile ma non impedisce di riconoscere alle Regioni la potestà di regolarne l’esercizio con riferimento alle attività che rientrano nelle proprie attribuzioni (sent. n. 228 del 2004).

L’“immigrazione” è un titolo di potestà esclusiva dello Stato, ma ciò non esclude che le Regioni possano legiferare su attività di monitoraggio e osservazione dei Centri temporanei di accoglienza che siano funzionali all’esercizio di competenze regionali (sent. n. 300 del 2005).

Com’è noto, la competenza statale in materia di “organizzazione amministrativa dello Stato” impedisce alle Regioni di attribuire compiti ad organi statali se non condizionandone l’esercizio ad un previo accordo (sent. n. 134 del 2004), ma ciò non vale quando si tratta dell’obbligo di trasmissione di dati, in quanto si realizzano forme di leale collaborazione tra le diverse amministrazioni (sent. n. 42 del 2006). Analogamente, la Regione può istituire organi deputati a svolgere attività di indagine sullo stato della criminalità sul proprio territorio e di studio sui sistemi di sicurezza senza che ciò determini un *vulnus* alla competenza statale in materia di “ordine pubblico e sicurezza” (sent. n. 105 del 2006).

Nella sent. n. 253 del 2006, la Corte esclude che le norme contro le discriminazioni determinate dall’orientamento sessuale o dall’identità di genere emanate dalla Regione Toscana incidano sull’ordinamento civile principalmente perché rivestono carattere di indirizzo.

Sempre per restare al titolo relativo all’“ordinamento civile”, si può notare come a volte si atteggi alla stregua del tradizionale limite del diritto privato (specie quando è fatto valere in via d’azione, dallo Stato, per censurare una disposizione regionale, es. sent. n. 106 del 2005), mentre in altri casi determini fenomeni di interferenza con altri titoli di competenza, concorrente o residuale regionale, che sono stati risolti attraverso il canone della prevalenza ovvero applicando il principio di leale collaborazione (specie quando è invocato in via di eccezione, ossia dallo Stato quando una Regione abbia impugnato un suo atto legislativo, es. sentt. nn. 50, 51 e 231 del 2005).

Ancora più sfuggenti sono i confini delle c.d. “materie-valore”, “materie-funzione”, “materie-non materie”, tanto da aver spinto il giudice costituzionale ad introdurre una serie di “contromisure” per evitare che la loro eccessiva flessibilità di contenuto andasse a detrimento dell’autonomia regionale.

Si tratta, in definitiva, di precisazioni e limitazioni delle sfere di attribuzione statali senz’altro ispirate da logiche sussidiarie, grazie alle quali la profondità di fuoco della competenza trasversale è determinata, e contemporaneamente limitata, dall’esigenza di regolare fenomeni unitari. Ma se è vero che l’estensione della competenza trasversale dello Stato è condizionata dalle esigenze unitarie correlate alla dimensione dei fenomeni, si deve convenire che tale estensione è ontologicamente indeterminabile *a priori* nel suo contenuto oggettivo, poiché non può che variare a seconda del fenomeno da regolare¹⁶¹.

Si mostra dunque, con tutta evidenza, l’impossibilità di definire in maniera precisa i contorni delle “materie” e, di conseguenza, di determinare compiutamente e una volta per tutte quale sia il contenuto degli ambiti competenziali cui esse fanno riferimento.

¹⁶⁰ Sent. n. 233 e n. 328 del 2006, vedi *retro*, nt. 32.

¹⁶¹ Salve le precisazioni, ad esempio su ambiente e tutela della concorrenza, effettuate *retro*, par. 2.4.

Questa “malleabilità” delle materie si spiega in ragione di un altro dato che emerge dalla giurisprudenza costituzionale: la necessità di considerare le materie non isolatamente, ma come un “sistema”.

E’ difficile, infatti, cogliere il senso delle materie nel giudizio costituzionale guardandone una isolatamente, senza tener conto del reciproco relazionarsi dei diversi titoli. Si pensi ai rapporti tra la tutela dell’ambiente e il governo del territorio: la necessità di individuare meccanismi di leale collaborazione è dovuta alle caratteristiche di trasversalità dell’ambiente o a qualche carattere peculiare del governo del territorio, come ad esempio la condivisione tra gli enti dell’elemento materiale “territorio”¹⁶²? Sempre per rimanere alla tutela dell’ambiente, si pensi a come la competenza statale divenga rigida quando si trovi ad intrecciarsi con i principi fondamentali in materia di tutela della salute, governo del territorio, ordinamento della comunicazione, energia (è il caso dei limiti di emissione nella sent. n. 307 del 2003).

Il più delle volte, infatti, relativamente ad una stessa disciplina, le materie convivono.

Le aree di normazione cui le materie fanno riferimento si intersecano, così come gli interessi si sovrappongono e da qui deriva la possibilità che una determinata disciplina afferisca anche a più titoli.

In questo caso, dinanzi alla normale complessità dei fenomeni sociali oggetto di regolazione, le materie funzionano come “marcatori” che reagiscono alla disciplina oggetto del giudizio, evidenziandosi anche in quantità variabile l’una dall’altra e dando esito ad una mappatura variegata.

In alcuni casi, pochi, reagisce un solo titolo, in altri più di uno e quando ciò accade si ricorre, come insegna la Corte, alla prevalenza o alla leale collaborazione. Si tratta di criteri ordinatori tendenziali e flessibili¹⁶³, che la Corte ha individuato per gestire la complessità delle materie, il “sistema” delle materie.

Una volta sgombrato il campo alla possibilità di addivenire ad una nozione univoca di materia (le materie non sono tutte uguali e non tutte si declinano a seconda dell’oggetto disciplinato); posto che le materie non hanno contorni definibili in astratto e sono entità flessibili anche nel tempo; una volta messa in luce l’esigenza di considerare il sistema delle materie (le materie vivono di regola di reciproche relazioni, poiché i fenomeni oggetto di regolazione sono complessi); si pone il problema di individuare, se vi sono, le caratteristiche positive che connotano il sostantivo per come viene adoperato nell’art. 117 Cost. e, successivamente, occorre porsi la domanda del senso che possano assumere le materie così ricostruite nel riparto della competenza legislativa.

Si è detto che le materie sono aree di intervento i cui contorni sono indefinibili e sfuggenti; ciò, ovviamente, non equivale a dire che esse siano prive di contenuto.

La giurisprudenza costituzionale esaminata fa emergere che, se pure i confini delle materie non sono suscettibili di essere definiti una volta per tutte, è possibile, tuttavia, piantare dei “picchetti” all’interno degli ambiti materiali che indichino che una materia è implicata da una determinata disposizione, il che non esclude che quella stessa disposizione possa riguardare anche altri titoli (in ragione dell’esistenza del “sistema” delle materie).

¹⁶² M. CECCHETTI, *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte speciale*, I, Milano, Giuffré, 2006, 395; Di governo del territorio come “funzione” e, pertanto, se non si fraintende il pensiero dell’autore, titolo connotato da trasversalità parla G.L. CONTI, *Dimensioni costituzionali del governo del territorio*, Milano, Giuffré, 2007, spec 169 e ss.

¹⁶³ Vedi *retro*, par. 2.2.4.

L'ammonimento della Corte ai legislatori a prendere ciò che la Costituzione dà loro è, pertanto, un'esortazione a intervenire nelle materie, piantando dei "picchetti" che aiutino a tratteggiarne i contorni, salva, ovviamente, l'azione di regolazione (e potremmo dire di correzione) dei confini svolta dal giudice delle leggi.

Sotto questo profilo si può ritenere che il ribaltamento del criterio attributivo della potestà legislativa debba assicurare al legislatore regionale una maggiore capacità di intervento conformativo sulle materie, attività che nel precedente sistema era pressoché riservata allo Stato che la esercitava attraverso i decreti di conferimento delle funzioni amministrative.

Una precisazione, tuttavia, merita di essere effettuata.

La flessibilità delle materie fa sì che tracciando una linea per unire i picchetti non si arrivi a definire una volta per tutte i contorni degli ambiti materiali, i quali non si presentano come figure geometriche regolari, bensì al più come aree dai contorni mobili e deformi.

Le aree materiali, in definitiva, sono figure geometriche "non euclidee", dai contorni al più, "picchettabili" e, forse, *solo* "picchettabili".

I confini delle materie, infatti, non possono essere tracciati compiutamente e stabilmente perché destinati per natura a mutare, grazie all'opera dei legislatori che interpretano le "voci" degli elenchi di materie. La mobilità dei confini è assicurata e provocata dal continuo intervento legislativo di Stato e Regioni, nonché dal filtro della Corte costituzionale, che piantando nuovi picchetti, mutano i contorni delle materie; così, ad esempio, la disciplina degli asili nido non può più essere ricondotta all'assistenza pubblica, ma deve essere riferita alla materia "istruzione" che, pertanto, va oltre ciò che tradizionalmente si ritiene essere l'ambito di disciplina dell'ordinamento scolastico (sent. n. 370 del 2003); è a seguito dell'emanazione della legge di riordino del settore energetico (l. n. 239 del 2004) che la Corte costituzionale può escludere letture parcellizzate del titolo materiale e chiarire che la formula del terzo comma dell'art. 117 Cost. è da riferire a qualunque fonte di energia (sent. n. 383 del 2005).

Anche la definizione più analitica dei confini della materia compiuta, in ipotesi, dal migliore dei Legislatori possibili non riuscirebbe ad assicurare un sereno ed efficiente riparto della potestà legislativa e sempre, per l'impossibilità ontologica di creare definizioni esaustive, si farebbe questione di competenza tra Stato e Regioni.

Un punto di snodo del sistema è costituito dal ruolo della Corte costituzionale¹⁶⁴.

Come si è cercato di argomentare *retro*, la Consulta si è avvalsa, nell'attività di regolazione dei confini delle materie, di criteri diversi, da quello sistematico a quello oggettivo, da quello teleologico a quello storico-normativo senza tuttavia fornire alcuna sistematizzazione (se non proprio una gerarchizzazione) dei metodi interpretativi; anche il giudizio di prevalenza - come si cercato di mettere in rilievo - sconta un forte margine di incertezza applicativa e ciò rafforza le ragioni di chi ritiene che la scelta dei criteri interpretativi della Corte sia influenzata dal merito delle questioni che le vengono sottoposte¹⁶⁵; se ciò è vero il problema non è tanto quello di dare una sistemazione ai criteri ermeneutici, bensì quello di ottenere dalla Corte maggiore contezza della tavola dei valori costituzionali che essa persegue attraverso i giudizi sulla competenza, che ora mirano a

¹⁶⁴ Su cui vedi B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, cit., 180-181; V. ONIDA, *Do constitutional judges make federalism (in Italy)?*, cit.; L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. PIOGGIA - L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale. Regioni ed enti locali dopo la riforma del Titolo V*, Bologna, Il Mulino, 2006, 43-47.

¹⁶⁵ V. ONIDA, *Do constitutional judges make federalism (in Italy)?*, cit., 5.

garantire la continuità dell'ordinamento (o la continuità dei diritti), in altri casi intervengono a salvaguardare l'unità dell'ordinamento, in alcune occasioni spingono verso un regionalismo cooperativo, in altre valorizzano le scelte politiche dei legislatori, con la difficoltà che i valori tendono a bilanciarsi e non ad affermarsi in modo assoluto¹⁶⁶.

In attesa che la Corte fornisca un "codice" per leggere alcune sue scelte, che altrimenti rischiano di rimanere degli *arcana*, rimane il fatto che, a ben vedere, il minimo comun denominatore delle "materie" costituzionali è quello di essere titoli *nominati* di intervento dello Stato e delle Regioni, che esprimono aree di attribuzione dei legislatori. Il *proprium* delle materie è quello di avere un *nomen* che, seppure non in modo compiutamente certo, vale a qualificare un'area di disciplina normativa in cui il legislatore è legittimato ad intervenire.

Anche quando la dottrina parla non di materie (in senso classico), ma di "interessi", deve constatare che gli interessi in ogni caso rimandano ai titoli individuati dall'art. 117 Cost. e che intanto un interesse è riconducibile allo Stato o alla Regione in quanto può essere riferito ad uno dei *nomina* indicati in Costituzione¹⁶⁷. Altra cosa è sostenere che una disciplina giuridica tutela un solo interesse e che una disposizione debba essere "abbinata" necessariamente ad un'unica materia. Al contrario, la complessità dei fenomeni fa sì che le disposizioni possano attenersi a più materie, con punti di sovrapposizione variabili tra le diverse aree che le individuano. La possibilità di fare riferimento, anche se non in modo certo, ad un *nomen* non comporta necessariamente l'unicità del *nomen* implicato da una disciplina (o anche da una singola proposizione giuridica).

L'eventuale pluralità di materie attinte da un atto legislativo, o anche da una singola disposizione, unitamente alla indefinibilità dei contorni di ciascuna materia rende evidente la difficoltà di porre il criterio materiale come base del riparto di competenze tra i due rami di un Parlamento, già solo sul piano delle procedure, posto che dovrebbero essere contemplati procedimenti che consentano lo smembramento del disegno di legge e l'adozione delle diverse parti con procedure diverse¹⁶⁸.

4. (segue): *materia vs residualità*

A questo punto, e prima di provare ad individuare il senso e l'utilità del criterio materiale nel sistema del riparto di competenza normativa tra Stato e Regioni, occorre sgombrare il campo da una possibile aporia che si potrebbe riscontrare tra quanto sinora affermato e il testo dell'art. 117 Cost.

L'idea di "materia" come titolo nominato sembrerebbe contrastare, infatti, con la clausola di residualità dell'art. 117, comma IV, Cost. Ed in effetti l'utilizzo del termine

¹⁶⁶ Questi spunti nascono da alcuni colloqui con il prof. B. Caravita e dalla sua convinzione che sarebbe opportuno che la Corte addivenisse ad una sorta di gerarchizzazione dei criteri ermeneutici; nel testo si prova a trasmettere l'idea che il criterio ermeneutico sembra costituire un mezzo rispetto al fine "politico" perseguito dalla Corte e che, pertanto, dovrebbero essere meglio chiarite le opzioni di politica costituzionale che il giudice costituzionale segue.

¹⁶⁷ R. BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, cit., 895, ci rende edotti circa la «presenza di leggi il cui oggetto non è riducibile ad un'unica dimensione, ma coinvolge una pluralità di interessi, ognuno dei quali riferibile a una materia diversa».

¹⁶⁸ Su questi aspetti e per gli altri problemi ricollegati all'adozione del criterio materiale nel riparto tra le Camere, vedi B. RANDAZZO, *Le "materie" nei conflitti tra Camere e tra enti. A proposito della riforma della seconda parte della Costituzione*, in *Forum dei quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, 909.

“materia” non ha molto senso rispetto ad una competenza generale che, in quanto tale, non può che essere innominata.

Se si parte dalla ricostruzione della materia come area di intervento legislativo qualificata dal *nomen*, le ipotesi ricostruttive che si riescono ad intravedere si riducono essenzialmente a due.

Innanzitutto, si potrebbe ritenere che il legislatore di revisione costituzionale abbia utilizzato il sostantivo “materia” nel comma IV dell’art. 117 Cost. in senso atecnico, volendo in realtà significare che la Regione possa occupare tutti gli spazi di regolazione non riconducibili a titoli statali. Esisterebbe pertanto un’area innominata di potestà legislativa regionale in grado di espandersi in tutti i “luoghi” che sono preclusi allo Stato.

La seconda opzione interpretativa è quella di ritenere che anche nel quarto comma dell’art. 117 Cost. si intenda per “materia” un’area di intervento nominata, per cui sarebbe possibile operare una distinzione tra le “materie” residuali e l’area innominata di quella che potremmo definire “residualità legislativa”.

Un primo elemento di riflessione potrebbe scaturire dalla difficoltà di ammettere che il revisore costituzionale abbia utilizzato il medesimo termine (“materia”) in due significati differenti nell’ambito della medesima disposizione. Questo argomento, utilizzato, peraltro, dal giudice costituzionale, ad es. nella sent. n. 304 del 2002 con riferimento al sostantivo “pubblicazione” dell’art. 127 Cost., orienterebbe verso la seconda ipotesi ricostruttiva, senonché esso manifesta tutta la sua labilità sol che si pensi alla stessa difficoltà di individuare la nozione di materia¹⁶⁹ e all’impossibilità di attribuire al sostantivo un significato tratto dalla natura delle cose¹⁷⁰.

Una prospettiva più feconda può essere quella che parte dalla giurisprudenza costituzionale, i cui risultati paiono confortare la tesi che distingue tra le “materie” residuali e l’area innominata della “residualità legislativa”.

Per supportare e spiegare questa affermazione, occorre partire dalla constatazione che quando la Corte individua una “materia” residuale compie tre operazioni: *a*) verifica l’esistenza di un’area dotata di una propria individualità disciplinare (che resiste alla forza che polarizza le disposizioni impugnate verso le materie nominate dall’art. 117 Cost.¹⁷¹); *b*) dà un nome all’area individuata; *c*) la riconduce alla potestà residuale di cui all’art. 117, comma IV, atteso che quel *nomen* non è ricompreso negli elenchi delle materie di potestà esclusiva statale e concorrente.

In altri termini, il giudice delle leggi non solo individua degli spazi di normazione regionale, ma attribuisce loro un *nomen*, sul presupposto che si tratti di discipline giuridiche che hanno una fisionomia organica e non subiscano, pertanto, la *vis* attrattiva dei titoli nominati statali.

Le materie residuali di cui la Corte ha, fino da oggi, riconosciuto l’esistenza sono quelle “picchettate” dalla produzione legislativa preesistente alla revisione del 2001 ed

¹⁶⁹ «Materia è concetto giuridico mutevole nel suo concreto contenuto, variabile nella sua effettiva estensione: è una categoria dinamica, in divenire», così G. VOLPE, *Tutela del patrimonio storico-artistico nella problematica delle definizioni delle materie regionali*, cit., 407.

¹⁷⁰ Riflessioni analoghe proprio sul sostantivo “pubblicazione” svolge A. CARDONE, *Le lacune del legislatore e la supplenza del legislatore costituzionale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 674.

¹⁷¹ Si pensi alla pesca in cui la Corte parte dall’impossibilità «di ritenere la stessa riconducibile o assorbita da uno o più ambiti chiaramente rimessi alla competenza legislativa esclusiva o concorrente (art. 117, secondo e terzo comma, Cost.)» (sent. n. 213 del 2006).

individuare dal vecchio art. 117 Cost. In questo caso ci troviamo di fronte a “materie” a cui la Corte ha dato un *nomen*: queste sono le materie di cui al comma IV dell’art. 117 Cost.¹⁷²

Accanto alle vere e proprie “materie” residuali, la giurisprudenza costituzionale conosce anche l’area della residualità legislativa; essa è riconoscibile in quelle ipotesi in cui la Corte, dopo aver affermato l’esistenza di un titolo di intervento statale, precisa che “ciò non toglie...” che anche la Regione possa esercitare la propria potestà legislativa. Si pensi alla possibilità per la Regione di istituire e regolare un proprio servizio civile (sent. n. 228 del 2004); alla legittimazione a disciplinare delle proprie banche dati (ferme le eventuali norme di coordinamento tecnico dello Stato, sent. n. 271 del 2005); nonché alla capacità delle Regioni di disporre interventi di incentivo economico sintonizzati sulla realtà produttiva regionale (sent. n. 14 del 2004).

L’osservazione della prassi giurisprudenziale non può dirsi conclusa, poiché per considerare esistenti due fenomeni diversi occorre almeno cogliere le peculiarità di uno, poiché altrimenti si potrebbe anche versare nell’ipotesi di star esaminando il medesimo fenomeno in due diverse forme di manifestazione. In altri termini, per poter sostenere che nella giurisprudenza costituzionale le “materie” residuali sono una cosa diversa rispetto alla residualità legislativa è indispensabile verificare se alle prime si riconnettano effetti peculiari. Qualora ciò non sia possibile, i due fenomeni finirebbero per confondersi e riprenderebbe forza l’opzione ermeneutica per cui il legislatore costituzionale del quarto comma dell’art. 117 abbia inteso il termine materia in senso atecnico.

Ebbene, se si analizza la giurisprudenza costituzionale pare di poter riconoscere alla qualificazione di un’area disciplinare in termini di “materia” un peculiare effetto sul piano dell’argomentazione e della tecnica decisoria del giudice delle leggi che si ricollega alla capacità di “polarizzazione” che i titoli nominati sono in grado di esprimere.

Si è detto che l’atteggiamento delle Corti costituzionali molte volte è consistito nella polverizzazione delle discipline giuridiche e nella successiva riconduzione alle materie nominate: si pensi ad esempio alla sent. n. 428 del 2004 in tema di circolazione stradale o all’esito della rivendicazione da parte delle Regioni circa l’esistenza di una materia residuale “lavori pubblici” (sent. n. 303 del 2003 e n. 401 del 2007). Più di recente (sent. n. 94 del 2007), la Corte ha ricostruito l’edilizia residenziale pubblica come un corpus normativo che, pur avendo una sua autonoma consistenza, si «*estende su tre livelli*», riconducibili,

¹⁷² Le materie di cui al comma IV dell’art. 117 sono: agricoltura (sentt. n. 12 e 282 del 2004; nn. 272 e 286 del 2005; n. 116 del 2006; n. 331 del 2007), artigianato (sent. n. 162 del 2005); commercio (sentt. n. 1 del 2004; n. 285 del 2005; nn. 49, 87, 106; ord. n. 199 del 2006; sentt. nn. 64 e 430 del 2007), comunità montane (sentt. nn. 244 e 456 del 2005), cave (sent. 108 del 2005), istruzione e formazione professionale (sentt. nn. 31, 34, 50, 51, 175, 219, 319, 384 e 431 del 2005; n. 253, 406 e 425 del 2006; nn. 21 e 24 del 2007), organizzazione amministrativa regionale (sent. n. 274 del 2003; sentt. nn. 2, 345, 380, 388 e 390 del 2004; nn. 31 e 172 del 2005; nn. 181, 233, 328 del 2006; nn. 95, 105, 387 e 410 del 2007), pesca (sent. n. 213 del 2006; sent. n. 81 del 2007), politiche sociali e servizi sociali (sent. n. 370 del 2003; sentt. nn. 287, 423, 427, del 2004; n. 319 del 2005; n. 141 del 2007; nn. 50 e 168 del 2008), servizi pubblici locali (sent. n. 272 del 2004; sent. n. 29 del 2006), sistema tributario regionale (sentt. nn. 296, 297, 311 del 2003; n. 37 del 2004; n. 455 del 2005; n. 451 del 2007), trasporto pubblico locale (sent. n. 222 del 2005; sent. n. 80 del 2006; sent. n. 452 del 2007; sent. n. 142 del 2008), turismo (sent. n. 197 del 2003; sent. n. 286 del 2004; sent. n. 378 del 2005; sentt. nn. 49, 90, 214 del 2006; nn. 88, 255, 339, 344 del 2007), edilizia residenziale pubblica (per ciò che non attiene alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e al governo del territorio, sent. n. 94 del 2007, sent. n. 166 del 2008), caccia (esplicitamente nelle sentt. nn. 332 e 441 del 2006), industria (sent. n. 165 del 2007).

partitamente, alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni¹⁷³, al governo del territorio¹⁷⁴ e al quarto comma dell'art. 117 Cost.¹⁷⁵.

A parte il riferimento ambiguo della sentenza all'edilizia residenziale pubblica come "materia", con ciò confondendo i titoli di intervento con il settore oggetto di regolazione, è interessante notare come la forza polarizzante dei *nomina* costituzionali porta a circoscrivere anche l'ambito di intervento regionale riferibile alla competenza residuale; la Corte, diversamente da quanto è avvenuto per la materia "pesca", anziché ricondurre l'edilizia residenziale pubblica alla competenza residuale, facendo salva l'ammissibilità di interventi statali "trasversali", opera attraverso una tecnica di abbinamento tra aspetto regolato e materia che non rende pienamente giustizia al rovesciamento di riparto di materia operato con la l. Cost. n. 3 del 2001.

I titoli nominati hanno un'indubbia capacità di attrarre le disposizioni oggetto di scrutinio che deriva innanzitutto dal *nomen* e poi dall'esistenza di corpi di norme che intorno ai *nomina* sono stati prodotti e su cui il giudice costituzionale basa il proprio giudizio. Una volta individuata una "materia" essa diventa un polo di attrazione.

La giurisprudenza costituzionale più recente in tema di "tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" affianca all'affermazione tradizionale dell'ambiente come "valore costituzionale" il riconoscimento dell'ambiente come "materia"¹⁷⁶; una delle ricadute di questa impostazione è costituita dall'attrazione della disciplina dei rifiuti alla tutela dell'ambiente accompagnata dalla negazione di qualsiasi fondamento nella competenza in materia di "igiene e sanità" delle Regioni speciali¹⁷⁷.

Le medesime dinamiche sembrano valere per i *nomina* individuati dalla giurisprudenza costituzionale quali materie residuali, come l'agricoltura: una volta riconosciuta l'esistenza della materia "agricoltura" e individuato il suo "nocciolo duro" in un determinato contenuto («*produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione*», sent. n. 12 del 2004), tale quadro, costituito da *nomen* e *picchetto*, assume il rango di parametro orientatore per future riconduzioni di disciplina a materia, così come è avvenuto nella sent. n. 116 del 2006 in cui il giudice delle leggi non ha avuto dubbi nell'affermare che in massima parte la disciplina sulla coesistenza dell'agricoltura tradizionale, biologica e transgenica, andasse «*essenzialmente riferita alla materia agricoltura*».

E' proprio in forza della capacità dei *nomina* di esercitare un effetto di polarizzazione che si può spiegare l'intento di modificare il Titolo V inserendo materie nominate di competenza esclusiva regionale¹⁷⁸.

Posto che l'esistenza della "materia" è distinguibile dall'ambito della residualità, si pone un ulteriore interrogativo. L'individuazione della "materia" residuale è soltanto una modalità di intendere il dettato costituzionale da parte del giudice delle leggi, abituato per

¹⁷³ Si tratta degli aspetti della disciplina relativi alla determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti.

¹⁷⁴ Per ciò che concerne la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica.

¹⁷⁵ Si tratta della gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

¹⁷⁶ Vedi *retro*, par. 2.4.

¹⁷⁷ Si veda il cambio di impostazione dalla sent. n. 12 del 2007, p. 3 del *Considerato in diritto*, alla sent. n. 378 del 2007, p. 5 del *Considerato in diritto*, poi rientrato con la sent. n. 62 del 2008, p. 7 del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁸ Vedi A.S. 2544-D del 16 novembre 2005, art. 39, che prevedeva come materie regionali di competenza esclusiva: l'assistenza e organizzazione sanitaria; l'organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; la polizia amministrativa regionale e locale.

retaggio culturale a ragionare ed argomentare per “materie”, o la distinzione tra materie residuali e residualità legislativa ha un fondamento costituzionale?

In altri termini, l’esistenza di “materie” residuali è prevista in Costituzione o esse sono solamente il frutto del giudizio costituzionale in cui l’area della residualità, in alcuni ipotesi condizionate dal precedente assetto delle competenze, viene organizzata per materie?

La risposta al quesito non è agevole. Forse un tentativo di soluzione potrebbe originare dalla considerazione che l’area della residualità potrebbe non ricavarsi necessariamente dal quarto comma dell’art. 117 Cost., bensì già dall’interpretazione sistematica dei commi precedenti.

L’esistenza della residualità legislativa, in altri termini, deriverebbe dalla circostanza che i titoli statali sono individuati e tassativi (le materie di cui al comma II e i principi fondamentali delle materie del comma III), di talchè l’altro (unico) legislatore non potrebbe che essere titolare di competenza generale e residuale. L’area della residualità sarebbe insita nel ribaltamento del criterio di riparto ed è alludendo alla sua esistenza che la Corte costituzionale nella sent. n. 282 del 2002 avrebbe puntualizzato che la questione se una legge regionale impugnata «rispetti i limiti della competenza regionale, ovvero ecceda dai medesimi, deve oggi muovere ... non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale» (sent. n. 282 del 2002).

Il dato costituzionale, in altri termini, pare essere quantomeno non incompatibile con la coesistenza di due entità distinte: materie residuali e residualità legislativa.

Posta la difficoltà di rispondere al quesito, occorre anche tener conto delle implicazioni di un’eventuale soluzione positiva. Sostenere che la Costituzione preveda la possibilità di individuare “materie” residuali avrebbe come prima conseguenza quella di riconoscere alle Regioni il potere di creare dei *nomina*, o meglio, di contribuire, attraverso la propria legislazione, alla individuazione di titoli che funzionino come poli di attrazione di discipline normative. La seconda conseguenza ipotizzabile potrebbe essere quella di dover assicurare alle Regioni uno spazio di normazione che si esprima mediante corpi di norme relativi a settori disciplinari organici, che siano in grado, appunto, di assumere la fisionomia di “materia”.

Soprattutto il primo aspetto non è di poco momento, poiché ne uscirebbe rafforzata l’idea – sostenibile già sulla base del ribaltamento del criterio di attribuzione delle competenze – del legislatore regionale come soggetto in grado di conformare la propria competenza attraverso gli atti legislativi che ne costituiscono esercizio; ciò nondimeno si aprirebbero nuovi interrogativi quali quelli di dover ritenere esistenti delle “materie” solo per alcune Regioni e non per altre, posto che il ruolo conformativo, che tradizionalmente era attribuito allo Stato, era più agevolmente giustificabile anche in considerazione dell’efficacia delle leggi statali su tutto il territorio della Repubblica¹⁷⁹.

5. (segue): *materia vs sussidiarietà*

Occorre tener conto di un ulteriore dato che emerge con sufficiente chiarezza dalla giurisprudenza costituzionale esaminata e che attiene al ruolo insostituibile che il principio di sussidiarietà gioca nel riparto della potestà legislativa.

¹⁷⁹ Richiama questo aspetto A. ANZON, *Il nuovo volto delle materie regionali*, cit., 1118.

I punti di collegamento tra le materie e il criterio funzionale di individuazione delle competenze sono molteplici e riguardano sia la costruzione del sistema, sia il suo funzionamento.

Quanto al primo profilo, non si può fare a meno di notare che l'individuazione della Regione come ente a potestà legislativa residuale può essere considerato un primo elemento che connota strutturalmente il sistema in senso sussidiario. Stabilire che la potestà legislativa è allocata in via generale al soggetto più prossimo al cittadino, mentre al legislatore statale è attribuita competenza su aree di intervento – per quanto ampie – individuate tassativamente, sembra costituire un primo modo di articolare il principio di sussidiarietà con riferimento alla funzione legislativa.

Ad esso si ricollega l'altro profilo di collegamento “genetico” tra sussidiarietà e riparto di potestà legislativa: l'attribuzione alla competenza dello Stato dei titoli di intervento che esprimono ontologicamente esigenze unitarie. Il legislatore costituzionale, in altri termini, ha individuato le materie di competenza esclusiva, ricomprese nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ed ha attribuito allo Stato la competenza a dettare i principi fondamentali delle specifiche materie elencate nel successivo terzo comma, in quanto ha ritenuto le voci di quegli elenchi, per le dimensioni dei fenomeni che ad esse possono ricondursi, punti di emersione di esigenze unitarie (anche solo limitatamente ai principi fondamentali della disciplina)¹⁸⁰.

Questo aspetto, che attiene alla costruzione del sistema, ne condiziona anche il funzionamento (terzo profilo di collegamento). Già si è avuto modo di notare come l'ampiezza di alcune aree materiali sia strettamente condizionata da logiche sussidiarie, per cui l'intensità dell'intervento statale in ambiti disciplinari che, per il resto, spettano alle Regioni deve essere limitato a ciò che è sufficiente per soddisfare esigenze unitarie. Anche per questo motivo, si è detto, le materie sono aree insuscettibili di confinazione certa.

Analogamente si può dire per i principi fondamentali, che possono assumere portata particolarmente penetrante, venendo meno la struttura di norme non autoapplicative, laddove lo richieda la necessità di soddisfare esigenze unitarie¹⁸¹.

A chiusura del sistema si pone infine, l'ultimo profilo di intervento del principio di sussidiarietà nel riparto di potestà legislativa, ossia la “chiamata in sussidiarietà”: laddove le dimensioni nazionali di un fenomeno impongono l'esercizio unitario di una funzione anche quando essa attenga all'area delle materie attribuite alla Regione, lo Stato è chiamato ad intervenire anche al di là dei propri titoli materiali e con un particolare regime di limiti e condizioni.

¹⁸⁰ Vedi P PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli, 2003, 77 e 105; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (Nota a Corte cost., 13 gennaio 2004, n. 6, Reg. Umbria c. Pres. Cons.)*, in *Le Regioni*, 2004, 941 e ss.; M. CECCHETTI, *Ambiente, Paesaggio e Beni culturali*, cit., 378-379, distingue tra materie esclusive statali e materie concorrenti, sostenendo che «i titoli di legislazione esclusiva...siano in grado di funzionare come altrettante “presunzioni” di sussistenza di esigenze unitarie, di talchè il legislatore statale competente può liberamente definire ed apprezzare tali esigenze, rimanendo assoggettabile al solo scrutinio generale di ragionevolezza...Al contrario, per la determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente ex art. 117, terzo comma, Cost., la potestà legislativa dello Stato, intervenendo in campi affidati in via generale alla legislazione regionale, deve ritenersi rigorosamente vincolata al presupposto della effettiva sussistenza di esigenze di disciplina unitaria, rendendone così necessario un riscontro in concreto che...consenta di tracciare, di volta in volta, la linea di confine tra intervento legittimo e intervento illegittimo»; sul punto vedi anche M. SIAS, *Titoli di intervento statali e “sussidiarietà razionalizzata” (o da razionalizzare?)*, in *Le Regioni*, 2005, 1010 e ss.

¹⁸¹ Vedi *retro*, par. 2.2.3., nt. 84.

6. *La perdurante utilità (imprescindibilità) del criterio materiale “integrato” dalla sussidiarietà come dimensione dei fenomeni.*

Viene spontaneo chiedersi, a questo punto, a cosa possono ancora servire le materie in un sistema di riparto così pervaso dal principio di sussidiarietà.

Orbene, sembra difficile poter negare all’indicazione in Costituzione di titoli materiali nominati la funzione di bussola per orientare l’operato dei legislatori. Anche se si tratta di contenitori informi e dalla consistenza plasmabile, essi indirizzano la produzione legislativa e, nel loro sistema, forniscono, quando si voglia decidere di disciplinare un fenomeno, una mappatura delle aree di influenza di Stato e Regione, le quali, come si è visto, sono suscettibili di sovrapporsi.

La capacità della “materia” di orientare correttamente la produzione legislativa passa attraverso la comprensione delle sue intrinseche caratteristiche da parte dello stesso legislatore. E’ necessario, pertanto, che questi sia consapevole dell’impossibilità di delineare i contorni della materia, della difficoltà di ascrivere una disposizione ad un unico ambito materiale, della circostanza che la disciplina di fenomeni complessi può implicare più materie. Il legislatore statale, inoltre, dovrà orientare la propria legislazione al ruolo “sussidiario” che la giurisprudenza costituzionale, specie sulle c.d. “materie trasversali” sembra avergli consegnato.

Un punto su cui occorre soffermarsi è quello della possibile, ed assai frequente invero, sovrapposizione di aree materiali, non prima però di compiere una precisazione sulle successive argomentazioni che paiono “tagliate” sull’operato del legislatore statale; in effetti il problema delle “materie” tocca assai più lo Stato, destinatario di competenze enumerate, piuttosto che le Regioni, le quali, come ha sottolineato il giudice delle leggi nella sent. n. 282 del 2002, devono unicamente evitare di ledere riserve di competenze statali: sotto questo profilo, l’orientamento che esercita nei loro confronti il sistema delle materie è di carattere negativo.

Quanto alla sovrapposizione di aree materiali, occorre ribadire che trattasi di un’evenienza normale di cui il legislatore deve tener conto. E’ possibile, peraltro, che determinate proposizioni giuridiche siano ascrivibili senza dubbio ad una materia, perché coincidenti o molto prossime a quei picchetti che il circuito legislatore-Corte ha piantato nel tempo; in questo caso è difficile che si sviluppi un contenzioso tra Stato e Regioni.

Nei casi in cui ciò non si verifichi, il legislatore, in base al sistema delle aree materiali nominate, dovrà verificare qual è l’area interessata dalla sua influenza e quale quella di pertinenza dell’altro.

Si tratterà di effettuare, rispetto all’emananda disciplina giuridica, la mappatura delle materie, verificando quali sono i *nomina* che reagiscono ad essa e dinanzi ad una pluralità di materie, di pertinenza di legislatori diversi, si tratterà di governare la complessità.

Qui la Corte costituzionale ha elaborato uno strumentario costituito dai criteri di prevalenza e di leale collaborazione, soprattutto per i casi in cui la disciplina giuridica non possa essere scomposta in più complessi normativamente autonomi idonei ad afferire ad aree materiali diverse¹⁸².

Qualora risulti evidente che il complesso normativo considerato afferisce prevalentemente ad una determinata area materiale, ovvero a più titoli omogenei (espressione della stessa tipologia di potestà legislativa), troveranno tendenzialmente applicazione i rapporti che governano la tipologia di potestà legislativa in cui rientra il titolo materiale

¹⁸² Come il più volte citato caso del Codice della strada (sent. n. 428 del 2004).

coinvolto (o i titoli omogenei). Per cui se, ad esempio, si tratta di una disciplina statale che fa reagire in maniera evidentemente prevalente titoli di competenza esclusiva statale, il legislatore statale potrà adottare una normativa esaustiva e non limitata ai principi fondamentali, ferma la necessità di ispirare la propria azione a logiche sussidiarie nei casi di intervento trasversale.

Qualora risulti prevalente una materia di competenza concorrente, lo Stato dovrà limitarsi ai principi fondamentali, tenendo conto che anche questa nozione assume, come sottolineato in più di una occasione, un alto grado di flessibilità.

Occorre, tuttavia, considerare come il giudizio di prevalenza non sia facile a compiersi, poiché presuppone l'individuazione del "nucleo essenziale della normativa" su cui effettuare il *test*, di talché nei casi dubbi si dovrà tener conto anche della presenza dei titoli non prevalenti¹⁸³. La difficoltà del giudizio di prevalenza sta nel fatto che occorre comparare la reazione di titoli che hanno natura diversa, in quanto si qualificano per l'oggetto normato ovvero per il fine perseguito; sorge pertanto l'interrogativo se il nucleo essenziale vada ricercato rispetto all'oggetto o rispetto allo scopo della legge.

Qualora le difficoltà del giudizio di prevalenza siano, quelle sì, evidenti, è sintomo che occorre dare applicazione al principio di leale collaborazione, poiché si è di fronte a discipline che coinvolgono più aree materiali senza che vi sia l'evidenza di una maggiore implicazione di un titolo rispetto ad altri. Sempre per restare all'esempio di un atto legislativo statale, la reazione di titoli di competenza regionale (concorrente o residuale) insieme a titoli di competenza esclusiva statale, senza che si possa determinare la prevalenza degli uni sugli altri, non impedisce allo Stato di emanare la disciplina "transmateriale", ma impone l'adozione di meccanismi di leale collaborazione graduati in modo proporzionato al grado dell'incidenza che, in forza dei titoli di propria competenza, si produce nelle aree materiali regionali.

La necessità di regolare fenomeni che esigono l'esercizio unitario di funzioni amministrative può manifestarsi anche in relazione ad aree materiali di influenza regionale. In questo caso, il soccorso è assicurato dal ricorso alla potestà legislativa sussidiaria in cui l'indicazione fornita dalla materia nominata è di tipo negativo: manca un titolo di intervento statale in presenza di un'esigenza unitaria. Ciò non impedisce allo Stato di operare in quanto soggetto più adeguato, attribuendosi per via legislativa la funzione amministrativa e regolandone l'esercizio; il limite del legislatore statale è quello, tracciato dalla Corte costituzionale, della pertinenza e della proporzione dell'intervento rispetto all'esigenza unitaria determinata dalla dimensione del fenomeno da regolare unito all'applicazione di meccanismi di leale collaborazione.

Se si condividono queste linee argomentative, l'utilità del criterio materiale non può essere negata; la domanda successiva è se esso sia anche necessario.

Per tentare di rispondere, si può provare ad utilizzare l'argomento *a contrario* chiedendosi se il solo principio di sussidiarietà sarebbe in grado di reggere efficacemente il riparto della potestà legislativa¹⁸⁴.

Si tratterebbe di un sistema in cui lo Stato legifera unicamente per regolare fenomeni che hanno una dimensione ultraregionale, mentre il resto verrebbe lasciato alla fonte

¹⁸³ R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in E. ROOK BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura. Atti del convegno Siena, 25-26 Novembre 2005*, Milano, Giuffrè, 2006, 32.

¹⁸⁴ Risposta negativa dà M. BELLETTI, *I criteri seguiti della Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, cit., 904.

regionale: ciascun ente produrrebbe leggi considerando la propria adeguatezza rispetto al fenomeno, con un *favor* verso il legislatore più prossimo ai cittadini.

Ebbene, il criterio puramente funzionalistico, che in astratto potrebbe sembrare quello ottimale per i sistemi di governo multivello, rischia, tuttavia, di perdere fascino alla prova dei fatti. C'è la concreta possibilità, infatti, che esso da solo, basato sui principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, non regga e si dimostri, nel riparto di potestà legislativa, poco efficiente e fonte di incertezze. L'unico orientamento, difatti, sarebbe costituito dalla dimensione dei fenomeni, con la conseguenza che i legislatori, di volta in volta, dovrebbero riconsiderare la propria competenza legislativa e verificare la propria adeguatezza e/o la maggiore adeguatezza dell'altro.

Occorre inoltre tener presente che, in un simile scenario, sarebbe difficile programmare le politiche pubbliche, perché non sempre la dimensione del fenomeno si rende evidente finché non si interviene per regolarlo, senza contare che l'individuazione del soggetto più adeguato rischierebbe di portare ad una contrattualizzazione estrema delle competenze.

Vi sarebbe anche il rischio, inoltre, che sia lo Stato sia le Regioni, non ritenendosi responsabili dell'intervento in una determinata politica pubblica, si astengano dal prendere l'iniziativa di legiferare, nella convinzione che per quel determinato fenomeno sia più adeguato l'altro livello di governo.

Il criterio materiale, diversamente, è in grado di orientare circa la titolarità del potere, a cui si accompagna anche la responsabilità politica, che può essere anche di natura omissiva, ossia venire in gioco anche quando il legislatore scelga di non regolare un determinato fenomeno.

Alla luce di queste considerazioni, pare di poter dire che l'indicazione di materie in Costituzione, per quanto si tratti di titoli di intervento nominati che rimandano ad aree dai confini non esattamente determinabili, costituisca non solo un criterio utile per orientare i legislatori, ma anche un elemento imprescindibile di un sistema di distribuzione della potestà legislativa.

In definitiva, il sistema di riparto delle competenze basato sul criterio materiale, integrato dal titolo sussidiario, può funzionare e, forse, si può dire di essere di fronte ad una sua "miracolosa" e "sorprendente" razionalità, a patto che venga meno l'idea della "materia" come contenitore rigido la cui nozione si fonda sulla riconduzione al titolo guardando alla disciplina sotto il profilo dell'oggetto regolato.

Diversamente, se si prende la "materia" per ciò che è, come semplice titolo *nominato* di intervento, declinabile ora per l'oggetto e ora per la finalità della legge, che rimanda ad un'area di intervento del legislatore i cui confini non sono esattamente definibili e che può sovrapporsi ad altre aree materiali, il criterio materiale è in grado di esercitare la sua preziosa funzione di orientamento e di costituire una sorta di "armatura" interna in grado di sostenere e dare solidità al principio di sussidiarietà.