

**TRA IL CONTRARSI DEL CONTENZIOSO STATO/REGIONI E LA
CRISI DEL MODELLO DISTRIBUTIVO DELLA COMPETENZA
LEGISLATIVA PER MATERIE.**

A cura di Alberto Crosio

(Settore studi, documentazione e supporto giuridico legale)

Traccia di intervento

1. Considerazioni introduttive

Il mio intervento sulla giurisprudenza costituzionale 2008 in materia di titolo V si articolerà nel seguente modo:

◇ una ricognizione introduttiva di natura quantitativa e statistica sull'andamento del contenzioso Stato/Regioni in questa materia;

◇ l'individuazione di un elenco delle materie sulle quali la Corte si è pronunciata l'anno scorso;

◇ una breve esemplificazione delle materie al cui interno il progressivo consolidamento degli orientamenti della Consulta contribuisce sempre di più ad anticipare l'esito delle sue decisioni sulle singole questioni sottoposte al suo giudizio;

◇ l'identificazioni di alcuni temi ricorrenti all'interno delle sentenze commentate, che mettono in crisi il modello di riparto della competenza legislativa per materie di cui all'art.117 Cost;

- il tema delle "materie trasversali", il cui esame ci porterà a introdurre una breve riflessione, a distanza di 8 anni dall'entrata in vigore della legge costituzionale 3/01, sull'efficacia di un modello di riparto delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni basato sulle materie e ad esaminare un altro particolare modello allocativo, la cosiddetta "chiamata in sussidiarietà" della competenza legislativa da parte dello Stato.

L'individuazione di questi temi è il risultato del seguente percorso:

dalla registrazione di una contrazione del contenzioso Stato/Regioni, ho identificato una delle possibili cause, ovvero il formarsi di orientamenti consolidati della Consulta;

analizzando una parte della giurisprudenza relativa a questi orientamenti ho isolato alcuni istituti, procedimenti e locuzioni che denunciano una crisi del riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, e ne ho analizzato i due più significativi (materie trasversali e sussidiarietà legislativa).

2. Il Contenzioso Stato/Regioni continua a ridursi anche nel 2008.

Il contenzioso Stato/Regioni è stato in straordinaria crescita tra il 2002 ed il 2006.

Negli ultimi due anni invece tale contenzioso presenta segni di rallentamento.

L'impatto della legge costituzionale 3/2001 sul contenzioso Stato Regioni ovviamente inizia a rivelarsi nel 2002 e si rafforza nel 2003.

Nel **2004** per la prima volta in 50 anni di vita della Consulta **il contenzioso diretto tra Stato e Regioni (giudizi in via diretta) supera per numero di sentenze il contenzioso sollevato dai giudici (giudizio in via incidentale)**¹.

Nel 2005 il giudizio in via principale supera per la prima volta la quota simbolica delle 100 decisioni (sentenze più ordinanze).

Nel 2006 per la prima volta si è registrato "un certo rallentamento", il numero dei ricorsi definiti con pronunce di estinzione per rinuncia, o per cessazione è raddoppiato passando da 16 nel 2005 a 31 nel 2006.

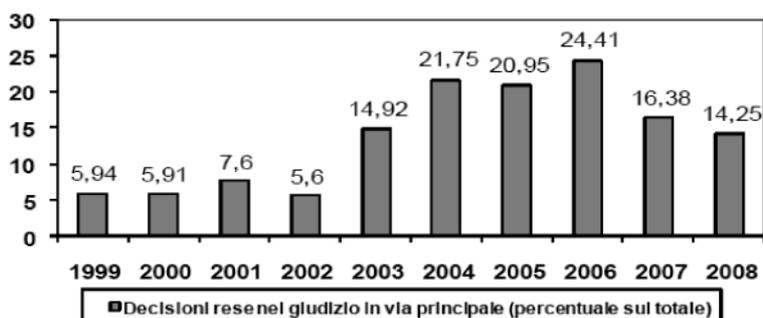
¹ I dati forniti nel paragrafo sono stati rinvenuti nel Dossier del Servizio Studi del Senato "Il Contenzioso Stato-Regioni: dati quantitativi".

Nel 2007 i segnali di depotenziamento, di riduzione della consistenza numerica del contenzioso Stato/Regioni afferente il titolo V, si consolidano e tale trend (ovvero un progressivo e lieve raffreddamento di questo contenzioso) prosegue all'interno del 2008.

Come è possibile leggere all'interno della relazione della relazione sulla Giurisprudenza Costituzionale del 2008 (Udienza straordinaria 28 gennaio 2009):

L'insieme di questi dati potrebbe suggerire una certa stabilizzazione del contenzioso tra Stato e Regioni derivante dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione, stabilizzazione che si attesta, comunque, su valori decisamente più alti rispetto a quelli constatati prima della riforma costituzionale (sul punto, tuttavia, si dovrà tornare tra breve, in sede di esame dei rapporti tra giudizi definiti e giudizi pervenuti).

Il grafico che segue mostra l'andamento del giudizio in via principale negli ultimi dieci anni:



Per quanto attiene al conflitto tra Stato e Regioni e tra Regioni, il dato del 2008 segna una chiara interruzione del *trend* di crescita cui si era assistito nei due anni precedenti: le 13 decisioni (-14 rispetto al 2007) ed il 2,90% del totale (-2,92%) si sostanziano in un dimezzamento del peso di questo giudizio in rapporto allo scorso anno.

All'interno della relazione annuale relativa al 2007 Franco Bile, Presidente della Corte Costituzionale, segnalava che la diminuzione dei ricorsi in via principale confermava quanto rilevato già nel 2006.

Lo Stato e le Regioni si stanno progressivamente adeguando ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale e in particolare al canone della leale collaborazione². D'altra parte si sta affermando una tendenza a ricercare la

² Per i richiami al principio di leale collaborazione all'interno delle sentenze esaminate in questa relazione vedi pag.13.

soluzione dei problemi di competenza nella sede propria, ovvero quella politico istituzionale nelle quale tali conflitti trovano più appaganti modalità di composizione. Tale tendenza si manifesta anche dopo la proposizione del giudizio in via principale con frequenti rinunzie delle parti a seguito della definizione della controversia in altra sede.

Questo progressivo adeguamento ai principi affermati dalla giurisprudenza costituzionale si è accompagnato al progressivo delinearsi all'interno delle singole materie di orientamenti giurisprudenziali della Consulta di natura sempre più consolidata.

Il consolidamento degli orientamenti giurisprudenziali si pone pertanto come un elemento di depotenziamento dei conflitti di competenza Stato/Regioni, dissuadendo i due soggetti dall'intraprendere la strada del ricorso o dal permanere all'interno del procedimento avviato.

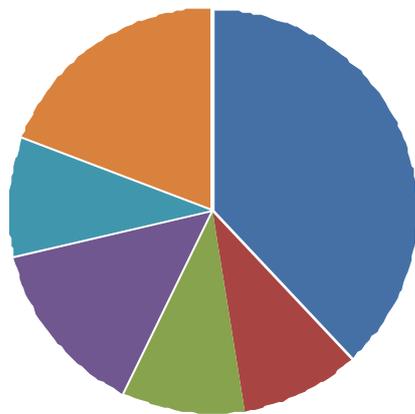
L'univocità degli orientamenti giurisprudenziali della Corte sui singoli temi dispiega i suoi effetti su un duplice piano:

- dissuade Stato e Regioni dalla presentazione dei ricorsi;
- dopo la presentazione del ricorso precostituisce l'esito del giudizio della Corte medesima.

Prima di affrontare questo tema, andando a verificare in quali sentenze del 2008 la Corte si è limitata a operare un richiamo alla propria precedente giurisprudenza per risolvere le questioni sottoposte al suo giudizio, passiamo in breve rassegna gli ambiti di legislazione³ (in questa prima fase facciamo ancora riferimento alle materie) sui quali si è concentrata durante il 2008 l'attività giurisprudenziale della Corte sul titolo V.

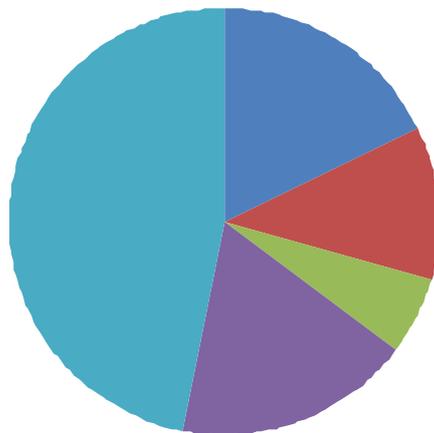
³ I dati relativi alle sentenze e alla loro classificazione derivano dalla nostra "Rassegna sulla giurisprudenza costituzionale delle Regioni a statuto ordinario (anno 2008)" consultabile al seg.indirizzo:http://www.consiglioregionale.piemonte.it/labgiuridico/dossier_info/dossier_info_34.pdf.

Materie competenza esclusiva Stato



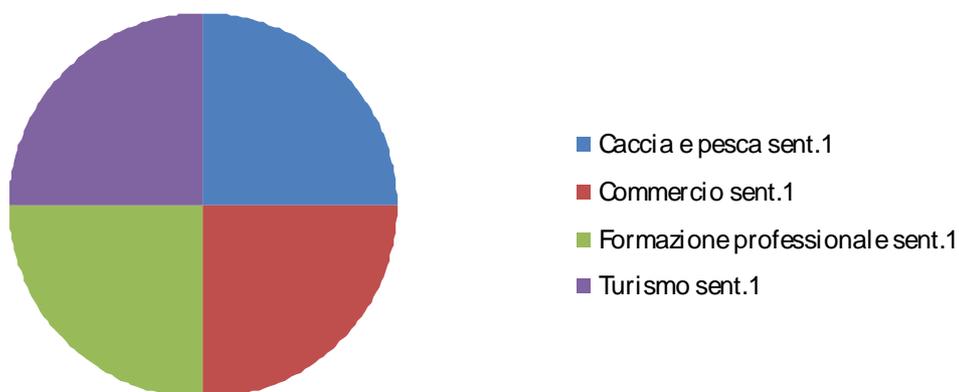
- Ambiente sent.8
- Livelli essenziali sent.2
- Ordinamento civile sent.2
- Ord./Organizz. Amm. Stato sent. 3
- Rapporti intern. UE sent. 2

Materie competenza concorrente



- Coordinamento finanza pubb. sent.3
- Governo territorio sent. 2
- Prod., trasp. distrib. ener. elett. sent.1
- Professioni sent. 3
- Tutela salute sent.8

Materie competenza residuale Regioni



Vi invito a ricordare l'esiguità del numero delle sentenze afferenti la competenza residuale delle Regioni perché il dato verrà ripreso all'interno di una argomentazione sviluppata in seguito.

Le altre sentenze esaminate all'interno della nostra rassegna sulla giurisprudenza 2008 della Consulta appartengono alle seguenti materie:

materie	Numero sentenze
Chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato	1
Autonomie territoriali (1 sent. relativa a Forma di governo regionale, 1 sent. relativa a Funzione di garanzia statutaria, 1 sent. relativa a Titolarità e esercizio funzioni elettive)	3
Autonomia finanziaria ex 119 Cost. (2 sent. relative a Fondi speciali statali a destinazione vincolata, 1 sent. relative a Tributi speciali	3
Principio buon andamento ex art.97 Cost.(3 sent. relative a violazione art.97 Cost. , 4 sent. relative allo Spoils System	7
Conflitto di attribuzione Stato/Regioni	1

3. Gli orientamenti consolidati della Consulta tra dissuasione ai ricorsi e anticipazione dell'esito delle sue decisioni

Abbiamo già evidenziato il rapporto tra il consolidarsi degli orientamenti della Consulta su alcuni temi e il contrarsi del livello, della consistenza del contenzioso Stato/Regioni sul titolo V; procediamo ora ad una breve esemplificazione all'interno della giurisprudenza costituzionale 2008 del manifestarsi di questo processo.

3.1 Professioni

In materia di professioni l'analisi degli esiti delle decisioni assunte dalla Corte nel 2008 assume connotati di trasparente univocità.

- All'interno della **sent. 93/08** viene dichiarata costituzionalmente illegittima la definizione di un percorso professionale per l'esercizio delle discipline bio-naturali in Piemonte (l.r.32/06).

La Consulta richiamando una precedente giurisprudenza⁴ in materia afferma infatti che *"la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle professioni deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili e titoli abilitanti, è **riservata, per il suo carattere necessariamente unitario, allo Stato**, rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale. Tale principio, al di là della particolare attuazione ad opera dei singoli precetti normativi, si configura quale limite di ordine generale, invalicabile dalla legge regionale [...]. Da ciò deriva che non è nei poteri delle Regioni dar vita a nuove figure professionali"*.

⁴ Sent.C.C.300/07, sent.C.C.57/07, sent.C.C.153/06, sent.C.C.424/06, sent.C.C.355/05. Elena Bindi e Marco Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delineazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*.

Giovanni D'Alessandro, *Competenza legislativa statale e istituzione di nuovi albi professionali, (per gentile concessione del sito dell'AIC - Associazione Italiana dei Costituzionalisti)*.

Tania Groppi, *Nota alla sentenza n. 353 del 2003 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Dalla configurazione fin qui operata dalla Corte emerge che dalla materia "professioni" sono esclusi⁵:

1) l'individuazione di una professione non prevista a livello statale (sent. 319 e 353/2003);

2) l'istituzione di un ordine, o di un albo non previsto a livello statale (sentt. 353/2003 e 424/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie);

3) l'istituzione di un albo "regionale" concernente una qualunque professione già individuata a livello statale con il relativo albo (sent. 355/2005);

4) la disciplina "regionale" di sezioni di ordini e collegi nazionali di qualunque professione (sent. 405/2005);

5) la disciplina del profilo e dell'ordinamento di una professione non prevista a livello statale (sent. 319/2005 con riferimento alle professioni sanitarie e ausiliarie).

D'altra parte il decreto legislativo 30/06 "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni, ai sensi dell'art. 1 della legge 5 giugno 2003, n. 131" ha attribuito allo Stato la individuazione delle professioni e alle Regioni la potestà legislativa "sulle professioni individuate e definite dalla normativa statale" (art. 1, comma 2). Lo stesso d.lgs. ha poi ulteriormente specificato che è la legge statale a definire "i requisiti tecnico-professionali e i titoli professionali necessari per l'esercizio delle attività professionali che richiedono una specifica preparazione a garanzia di interessi pubblici generali la cui tutela compete allo Stato"(art. 4, comma 2).

• All'interno della **sent. 179/08** la dichiarazione di illegittimità costituzionale colpisce invece l'istituzione di una nuova figura professionale in Liguria, ovvero quella del massaggiatore sportivo (l.r. 6/02).

La natura inequivoca della spettanza al legislatore statale della definizione dei requisiti per l'esercizio di una attività professionale viene confermata anche in un caso inverso nel quale ad essere impugnata non è più una legge regionale, ma una legge statale.

⁵ Annamaria Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

- All'interno della **sent. 222/08** la Corte dichiara infatti infondata una questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Veneto nei confronti di una disposizione di fonte statale⁶ avente per oggetto l'individuazione dei requisiti di professionalità necessari per lo svolgimento dell'attività di guida e accompagnatore turistico.

3.2 Fondi statali a destinazione vincolata

In materia di fondi statali a destinazione vincolata risulta agevole la ricostruzione dell'orientamento della Corte:

- **la sent. 45/08** dichiara **l'illegittimità costituzionale** di una **disposizione della legge 296/06 (legge finanziaria 2007)⁷ per l'introduzione di vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente** richiamando precedenti pronunce⁸ (sent.C.C. 105/07, sent.C.C. 118/07, sent.C.C. 423/04) per violazione del terzo comma dell'art.119 Cost e del terzo comma dell'art.117 Cost..

Mi limito a segnalare che all'interno della sua decisione la Corte riconduce gli interventi di edilizia sanitaria oggetto della **sua decisione a due materie distinte dell'art.117 Cost. "la tutela della salute" e "il governo del territorio"**, entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente.

L'argomentazione verrà sviluppata in seguito, ma mi preme richiamare l'attenzione sul fatto che un **determinato intervento normativo viene ricondotto a due materie distinte dell'art.117 Cost; non è stato dunque possibile collocarlo integralmente all'interno di una sola di tali materie.**

⁶ Art. 10, comma 4, del decreto-legge 31 gennaio 2007, n. 7 (Misure urgenti per la tutela dei consumatori, la promozione della concorrenza, lo sviluppo di attività economiche e la nascita di nuove imprese), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 aprile 2007, n. 40.

⁷ Art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) avente ad oggetto il trasferimento di risorse finanziarie statali afferenti la riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e di radioterapia di interesse oncologico.

⁸ Nello stesso senso la sent. C.C. 118/06 dichiara che risulta preclusa all'interno di materie riservate alla competenza esclusiva, o concorrente delle Regioni, l'istituzione di fondi speciali, o comunque la destinazione, in modo vincolato di risorse finanziarie senza lasciare alle regioni e agli enti locali un qualsiasi margine di manovra.

- nella **sent. 50/08**, che ha per oggetto altre disposizioni⁹ della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), la Corte ha modo di ribadire che **non sono, infatti consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale, concorrente o residuale**, in quanto ciò si risolverebbe in uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché in una **sovrapposizione di politiche e indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle regioni** negli ambiti materiali di propria competenza (sent. C.C. 423/04, sent. C.C. 51/05, sent. C.C. 77/05).

La Corte, nel ritenere infondate le argomentazioni dell'Avvocatura generale dello Stato, fa notare che l'attribuzione allo Stato di una **competenza esclusiva e trasversale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale** (art.117, secondo comma, lett. m), Cost.) non può essere invocata per legittimare costituzionalmente la previsione dei fondi statali a destinazione vincolata con una loro riconduzione all'interno della competenza esclusiva dello Stato, in quanto la disposizione di cui alla lett. m) del secondo comma dell'art.117 Cost si riferisce alla determinazione di standard strutturali e qualitativi di prestazioni da garantire con carattere di genericità, mentre le norme impugnate prevedono meri finanziamenti di spesa e non determinano alcun livello di prestazione.

La **sent. 50/08** dichiara pertanto:

- **l'illegittimità costituzionale** di un fondo destinato all'erogazione di contributi ai gestori di attività commerciali¹⁰ in **quanto il finanziamento vincolato in una materia di spettanza residuale delle Regioni (commercio) viola l'autonomia finanziaria e legislativa regionale;**

- **l'illegittimità costituzionale di un finanziamento statale di natura vincolata in materia di istruzione¹¹**, ovvero all'interno di una potestà legislativa di natura concorrente delle Regioni.

⁹Art. 1, commi 389, 635, 1250, 1251, 1252, 1261, 1267 e 1290 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

¹⁰ Art.1, comma 389 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

¹¹ Art,1, comma 635 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

Alla dichiarazione **dell'illegittimità costituzionale di una ripartizione del fondo per le politiche per la famiglia con decreto ministeriale in assenza di una intesa con la Conferenza Unificata** la Corte perviene invece osservando che "Dall'analisi del contenuto complessivo *delle disposizioni censurate risulta, pertanto, come la **relativa normativa si trovi all'incrocio di materie attribuite dalla Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che sia individuabile un ambito materiale che possa considerarsi nettamente prevalente sugli altri.** E in ipotesi di tal genere, secondo la giurisprudenza costante di questa Corte, la concorrenza di competenze, in assenza di criteri contemplati in Costituzione e avendo riguardo alla natura unitaria e indivisa del Fondo in esame, **giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione** (sentenze nn. 201, 24 del 2007; nn. 234 e 50 del 2005), che deve, in ogni caso, permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie.*

*La natura degli interessi implicati impone, nella specie, che tale principio si concretizzi nella previsione dello **strumento dell'intesa con la Conferenza unificata.***

Utilizzando lo stesso procedimento argomentativo la **Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di un'altra destinazione ministeriale vincolata di risorse afferenti il fondo nazionale contro la violenza sessuale**¹² per il convergere su questa disposizione di competenze esclusive dello Stato (ordine pubblico e sicurezza, ordinamento penale) e della competenza regionale in materia di servizi sociali: **non potendo comporsi il concorso delle competenze statali e regionali mediante l'applicazione del principio della prevalenza,** la Corte ricorre all'applicazione del **principio della leale collaborazione** che, nel singolo caso concreto, impone **l'acquisizione del parere della Conferenza Unificata** in sede di individuazione ministeriale dei criteri di individuazione dei criteri per individuare la consistenza delle risorse finanziarie da allocare sul fondo medesimo.

• **Nella sent. 63/08** la Corte, confermando la sussistenza di un orientamento ormai consolidato, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una disposizione¹³ della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), **nella parte in cui**

¹² Art.1 comma 126 legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

¹³ Art.1, comma 853 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

non prevede che i poteri del CIPE di determinazione dei criteri e delle modalità di attuazione degli interventi di cui al Fondo per il finanziamento degli interventi consentiti dagli Orientamenti UE sugli aiuti di Stato per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà siano esercitati d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

il Fondo in esame risulta diretto a perseguire finalità di politica economica costituite dal sostegno alle imprese in difficoltà, la cui scomparsa dal mercato potrebbe danneggiare il sistema economico produttivo nazionale – che, almeno in parte, sfuggono alla sola dimensione regionale e sono, perciò, tali da **giustificare la deroga al normale riparto di competenze fra lo Stato e le Regioni e la conseguente «attrazione in sussidiarietà» allo Stato della relativa disciplina, in base ai principi di sussidiarietà.**

Tuttavia, **«l'attrazione in sussidiarietà»** allo Stato di funzioni spettanti alle Regioni, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, comporta la necessità che lo Stato coinvolga le Regioni stesse «poiché l'esigenza di esercizio unitario che consente di **attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà**» (sentenza n.303 del 2003)¹⁴.

¹⁴ Antonio Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Andrea Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Quirino Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Enrico d'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Fabio Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Sergio Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Antonio d'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Adele Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato*

• **Nella sentenza 142/08** la previsione¹⁵ di un fondo statale vincolato che produce anche effetti sull'esercizio delle attribuzioni regionali in materia di trasporto pubblico in assenza di un coinvolgimento viene giudicata costituzionalmente illegittima per la mancata previsione del parere della Conferenza Unificata per l'adozione del decreto ministeriale di individuazione delle destinazioni e delle risorse del fondo medesimo.

Ricapitolando abbiamo trovato riferimenti a :

- collocamento di un intervento normativo all'interno di due materie distinte dell'art.117 Cost.;
- materie trasversali;
- zone in cui converge un concorso di competenze da risolvere di volta con il criterio della prevalenza, o della leale collaborazione;
- l'attrazione in sussidiarietà, la sussidiarietà legislativa.

Abbiamo richiamato il principio di leale collaborazione, segnalo che la rilevanza del principio risulta attestato dalla frequenza dei suoi richiami nella giurisprudenza costituzionale sul titolo V:

all'interno della nostra relazione relativa al 2008, 18 delle 52 sentenze esaminate contengono richiami a tale principio, ovvero un 34,6% delle decisioni.



e Regioni in Forum di Quaderni Costituzionali.

Renzo Dickmann, La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V in Federalismi.it.

Anna Moscarini, Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale in Federalismi.it.

Lorenza Violini, I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny in Forum di Quaderni Costituzionali.

Mariangela Di Paola, Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 in Lexitalia.it.

¹⁵ Art.1, commi 1121-1122-1123 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

4. La giurisprudenza costituzionale 2008 e la crisi del modello di riparto della potestà legislativa per materie.

La crisi del modello attributivo della potestà legislativa tra Stato e Regioni basata sulla rigida separazione per materie denuncia i suoi limiti anche all'interno di altre sentenze pronunciate dalla Corte nel 2008.

Senza entrare nel merito delle singole sentenze, mi limiterò a estrapolare dalle singole decisioni quei passaggi che denotano la difficoltà di utilizzo di un riparto della potestà legislativa che utilizzi esclusivamente gli elenchi di materie di cui all'art.117 Cost..

• **Nella sent. 94/2008 il trasferimento in materia di turismo¹⁶** di risorse finanziarie con decreto del presidente del Consiglio dei ministri, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, viene dichiarato incostituzionale, in quanto la Corte impone che l'adozione del decreto statale venga preceduta da una intesa in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.

*Anche se la Corte ha avuto modo di precisare **che l'ascrivibilità della materia "turismo" alla competenza regionale residuale (art. 117, quarto comma, Cost.) non esclude di per sé la legittimità di un intervento legislativo di carattere finanziario ed aggiuntivo dello Stato giustificato dall'obiettivo di rafforzare le capacità competitive delle strutture turistiche nazionali**, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, «sentita» la Conferenza permanente Stato-Regioni, recante l'individuazione dei criteri, delle procedure e delle modalità di attuazione, viene giudicato nel caso concreto insufficiente: a giudizio della Corte risulta necessaria la previa intesa da conseguire in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni.*

Esiste pertanto la possibilità di legittimare interventi legislativi, o meglio incursioni da parte di uno dei due soggetti titolari di potestà legislativa, all'interno di ambiti di competenza legislativa altrui, nei casi in cui l'intervento sia giustificato dal perseguimento di determinati obiettivi.

¹⁶ Art.1, commi 1227 e 1228 legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

• All'interno della **sent. 168/08**, avente ad oggetto ancora la previsione¹⁷ di fondi statali vincolati individuati all'interno della legge 296/06 (legge finanziaria 2007), la Corte ha avuto modo di precisare che, **nel caso in cui un fondo istituito con legge statale incida su ambiti non riconducibili ad un'unica materia, devono distinguersi due ipotesi. Se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione. Se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze** (sentenze n. 63 e n. 50 del 2008; n. 201 del 2007; n. 211 e n. 133 del 2006); **strumenti che possono assumere, rispettivamente, la forma di intese o pareri, a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali** (sentenza n. 6 del 2004).

Esistono pertanto, per diretta ammissione della Corte, casi in cui la legge incide su ambiti non riconducibili ad un'unica materia.

Nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del comma 1284 dell'art.1 della legge 296/06¹⁸ per la mancata previsione di una acquisizione della Conferenza unifica nell'emanazione del decreto ministeriale di individuazione delle modalità di funzionamento e di erogazione del fondo la Corte afferma che:

le disposizioni censurate, dunque, istituiscono un fondo di natura unitaria ed indivisa, la cui disciplina si pone all'incrocio di materie¹⁹ attribuite dalla

¹⁷ Art. 1, commi da 362 a 365 e 1284, della legge 296/06 (legge finanziaria 2007).

¹⁸ La versione della disposizione dopo l'intervento della sentenza 168/08 è la seguente : 1284. È istituito un fondo di solidarietà, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, finalizzato a promuovere il finanziamento esclusivo di progetti e interventi, in ambito nazionale e internazionale, atti a garantire il maggior accesso possibile alle risorse idriche secondo il principio della garanzia dell'accesso all'acqua a livello universale. Il fondo è alimentato dalle risorse di cui al comma 1284-ter. Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro degli affari esteri, sentito il parere delle competenti Commissioni parlamentari e della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, sono indicate le modalità di funzionamento e di erogazione delle risorse del fondo.

¹⁹ Il fondo in esame, invece, ha un ambito di intervento complesso, riguardando una pluralità di materie, tra le quali, in particolare, quelle: a) della «tutela dell'ambiente», di competenza esclusiva statale b) della «cooperazione internazionale», ricompresa – come ribadito da questa Corte con la sentenza n. 211 del 2006 – nella materia «politica estera nazionale», di competenza esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lettera a, Cost.), in quanto è diretto a finanziare progetti destinati a offrire vantaggi socio-economici

Costituzione alla potestà legislativa statale e regionale, senza che nessuna di tali materie possa considerarsi nettamente prevalente sulle altre.

Poiché, secondo la richiamata giurisprudenza di questa Corte, in tale ipotesi la concorrenza di competenze giustifica l'applicazione del principio di leale collaborazione, diventa necessaria la previsione di una acquisizione del parere della Conferenza Unificata.

Nella già citata sent. 45/08 la Corte, dichiarando l'illegittimità della previsione di un fondo²⁰ statale a destinazione vincolata introdotto sempre dalla legge 296/06 per **l'impossibilità di introdurre vincoli puntuali di destinazione di fondi in ambiti materiali appartenenti alla potestà legislativa concorrente, senza violare l'art. 119, terzo comma Cost., e l'art. 117, terzo comma Cost.,** ha anche modo di affermare che **"le materie di pertinenza delle disposizioni impugnate – riguardanti l'edilizia sanitaria – sono la «tutela della salute» ed il «governo del territorio», entrambe appartenenti alla potestà legislativa concorrente di Stato e Regioni".**

• **Nella sent. 166/08** la Corte dichiara che *si può ritenere che sussistano tutte le condizioni ritenute necessarie (sentenze n. 303 del 2003 e n. 6 del 2004) perché possa verificarsi la «attrazione in sussidiarietà» da parte dello Stato della competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale».* **Esiste infatti l'interesse unitario, stante la necessità del coordinamento, allo scopo di individuare le linee generali della programmazione regionale e di evitare forti squilibri territoriali nella politica sociale della casa. La deroga al riparto delle competenze legislative risulta proporzionata²¹,** giacché lo Stato non interferisce nella predisposizione dei programmi regionali, ma si limita a fissare le linee generali indispensabili per l'armonizzazione dei programmi su scala nazionale.

alle popolazioni e agli Stati beneficiari e, quindi, anche in ambito internazionale; c) della «tutela della salute», dell'«alimentazione» e del «governo del territorio», tutte di competenza regionale concorrente (art. 117, terzo comma, Cost.), in quanto finanzia progetti che incidono sia sulla qualità e quantità delle acque destinate al consumo umano, al fine di proteggere la salute e di consentire un'adeguata alimentazione delle popolazioni, sia sulla corretta programmazione degli insediamenti nel territorio e di opere finalizzate alla fruizione delle risorse idriche.

²⁰ Art. 1, comma 796, lettera n), della legge n. 296/06 (legge finanziaria 2007).

²¹ Art. 4, comma 2, della legge 9/07.

- **Nella sent. 371/08** la Corte dichiara che il «nuovo quadro costituzionale», delineato dalla legge di riforma del titolo V della parte II della Costituzione, recepisce, come si è sopra precisato, una nozione della materia "tutela della salute" «assai più ampia rispetto alla precedente materia "assistenza sanitaria e ospedaliera"», con la conseguenza che le norme attinenti allo svolgimento dell'attività professionale intramuraria²², «**sebbene si prestino ad incidere contestualmente su una pluralità di materie** (e segnatamente, tra le altre, su quella della organizzazione di enti "non statali e non nazionali")», **vanno «comunque ascritte, con prevalenza, a quella della "tutela della salute"».**

- **Nella sent. 326/08** in materia di tutela della concorrenza²³ la Corte precisa che *"l'esercizio della potestà legislativa statale in una materia «finalistica» è subordinato all'esigenza di curare un interesse «unitario e infrazionabile».*

- Nella sent. 2008/105 la previsione di un **programma quadro** in materia forestale da parte del legislatore nazionale²⁴, in **assenza di un coinvolgimento regionale**, viene giudicata costituzionalmente legittima in quanto la Corte non ritiene sussistente **la violazione di quel principio di leale collaborazione**, il cui rispetto la Regione Veneto, nella sua veste di ricorrente, invoca sulla base di una giurisprudenza della Corte che non considera la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema una materia in senso tecnico.

²² Art.1 legge 120/07 (Disposizioni in materia di attività libero-professionale intramuraria e altre norme in materia sanitaria).

²³ Art.13 decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, recante «Conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, recante disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale»

²⁴ Art. 1, comma 1082 della legge 06/296 (legge finanziaria 2007).

5. Crisi di un modello distributivo per materie della potestà legislativa tra Stato e Regioni

All'interno della giurisprudenza costituzionale del 2008 sul titolo V abbiamo isolato:

- una serie di nozioni (le materie trasversali);
- un procedimento (l'attrazione in sussidiarietà);
- l'esistenza di *zone* nelle quali converge un concorso di competenze da risolvere di volta con il criterio della prevalenza, o della leale collaborazione;
- casi in cui si verifica l'impossibilità di ricondurre un intervento normativo ad una sola delle materie di cui all'art.117 Cost.

Emerge nitidamente la crisi di un sistema attributivo delle competenze legislative, formalmente rigido e predeterminato, ispirato al meccanismo della suddivisione per materia.

Tale modello, che aveva già rivelato la sua inadeguatezza prima della riforma del titolo V della Costituzione nel 2001, viene riproposto all'interno della legge costituzionale 3/01.

Già prima del 2001 ci si era resi conto che un rigido riparto per materie della competenza legislativa era inidoneo a soddisfare le esigenze di coordinamento proprie di un ordinamento giuridico a struttura complessa, in quanto la definizione del reale contenuto di ciascuna singola materia comporta e introduce una serie di rilevanti problemi interpretativi dovuti alle ricorrenti "*zone grigie*" che si collocano tra i singoli ambiti materiali.

Alla difficoltà di individuare i singoli confini delle diverse materie si accompagna la frequente impossibilità di ricondurre un determinato intervento normativo all'interno di singole e ben individuate materie.

L'inadeguatezza del modello tende ad aggravare i propri effetti all'interno dell'attuale sistema costituzionale, che tradisce una assenza di meccanismi di raccordo tra enti²⁵.

Già negli anni '50 la dottrina, analizzando questo modello distributivo, parlava di "un'alchimia delle materie legislative"²⁶.

²⁵ Filippo Benelli "La smaterializzazione delle materie", pag.23 Giuffrè.

²⁶ M.S. Giannini Nota a Corte Costituzionale, n,7 del 1957 in Giur.cost. 1957, n.50.

Più recentemente Bin, prendendo atto che i termini e le locuzioni presenti all'interno dell'art.117 ci dicono ben poco sul concreto contenuto e sull'esatta delimitazione delle singole materie, dichiara che tali nomina diventano *una pagina bianca che ha necessità di essere scritta con l'utilizzo di una scrittura di cui non conosciamo modalità e procedure*²⁷.

Rimanendo peraltro all'interno di una prospettiva puramente descrittiva e di semplice analisi del linguaggio del legislatore segnaliamo che le modalità utilizzate dal legislatore del 2001 per definire le materie sono diverse:

talvolta il legislatore fa riferimento alla realtà fisica delle cose, ad es. la moneta, i porti e gli aeroporti civili, in altri casi ad attività come accade per il commercio con l'estero la produzione e distribuzione di energia, in altri casi ancora ad interessi quali la difesa e la sicurezza Stato.

I limiti del mantenimento, dopo la riforma del 2001, di un sistema distributivo della competenza legislativa per materie tendono ad accentuarsi in quanto:

- prima della riforma del titolo V esisteva il principio del parallelismo tra funzioni legislative e amministrative²⁸, ma con un capovolgimento logico-giuridico²⁹ che si è verificato in concreto, l'individuazione delle materie sulle quali le Regioni si sono viste riconosciute potestà legislativa (art.117 Cost) è stata condizionata e "favorita" dal processo di trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni;

- si sarebbe dovuto procedere a individuare gli spazi della potestà amministrativa regionale attraverso l'estensione della potestà legislativa e invece nella prassi si è verificato un processo inverso in base al quale la potestà legislativa è stata identificata partendo dall'esercizio delle funzioni amministrative trasferite.

Dopo la riforma del titolo V, invece, non è più possibile attribuire un contenuto agli elenchi di materie dell'art.117 Cost. partendo dall'attività amministrativa di strutture burocratiche preesistenti, perché l'attribuzione delle nuove competenze legislative regionali si è perfezionata prescindendo da un contestuale trasferimento di funzioni amministrative.

²⁷ R.Bin "Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie".

²⁸ L'art.118 Cost. prima della riforma del titolo V Cost. recitava: "Spettano alla Regioni le funzioni amministrative per le materie elencate nell'articolo precedente".ovvero per le materie sulle quali le Regioni esercitavano la propria potestà legislativa.

²⁹ A.Amorth *L'attività amministrativa delle Regioni-Atti del primo convegno di studi giuridici sulle regioni, Padova, 1955.*

L'attività di individuazione dei confini tra le materie diventa sempre più urgente, tanto che il legislatore decide di rivolgersi al governo affidandogli tale compito. Come osservare Bin³⁰, infatti l'oggetto della stessa legge delega 131/03 ("La Loggia") non è tanto la ricognizione di principi fondamentali, quanto piuttosto la ridefinizione delle materie, come risulta attestato all'interno della sent.C.C. 280/04³¹, all'interno della quale si dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art.1, comma 5 della legge delega 131/03³². Tale disposizione infatti "estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno "natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti" (sentenza n. 536 del 2002). **Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione**". Si tratta quindi di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti... Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

³⁰ R. Bin *La delega relativa ai principi della legislazione statale in G. Falcon "Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n131", Bologna, 2003.*

³¹ I. Matteo Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" in Forum di Quaderni costituzionali.*

Nadia Maccabiani, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti senza forza di legge"? in Forum di Quaderni costituzionali.*

Francesco Drago, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali in Federalismi.it..Giovanni Di Cosimo, Deleghe e argomenti in Forum di Quaderni costituzionali.*

³² Il Comma 5 dell'art.1 della legge 131/03 recita:

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

5.1 Una variabile elastica: la valutazione degli interessi per attenuare la rigidità del modello distributivo per materie.

L'attenuazione e lo stemperamento della natura rigida e predeterminata del modello distributivo della potestà legislativa per materie impone l'introduzione di una variabile elastica, ovvero la valutazione degli interessi.

D'altra parte, se è una valutazione degli interessi ad ispirare l'individuazione delle materie di cui all'art.117 Cost., tale operazione non può non influenzarne l'interpretazione.

All'interno di questa prospettiva, le materie, da limite preconstituito all'autonomia legislativa del legislatore statale e di quello regionale, vengono concretamente definite sulla base di un giudizio successivo, effettuato dopo l'esercizio in concreto di una potestà legislativa, i cui confini vengono individuati sulla base di una valutazione di interessi.

Una valutazione per interessi non identifica ovviamente un punto di equilibrio assoluto e permanente, ma un confine da ricercare, di volta in volta, contestualmente all'esercizio della potestà legislativa.

L'individuazione di materie trasversali e il principio della sussidiarietà legislativa rispondono a questa esigenza di attenuazione della rigidità degli elenchi di cui all'art.117 Cost. innescando dinamiche attributive di competenza connotate da un rilevante grado di elasticità.

6. Cenni sulle materie trasversali.

In un ordinamento giuridico complesso i meccanismi e le procedure di coordinamento rappresentano una necessità ineludibile tale da prevalere su un sistema di separazione come quello della distribuzione della potestà legislativa per materie.

Già nel 2002 la Corte³³ affermava che non tutti gli ambiti materiali di cui al secondo comma dell'art.117 Cost. possono configurarsi come materie in senso tecnico.

³³ Sent. C.C. 407/02.

Le materie trasversali sono delle materie "non materie", che integrano un titolo legittimante di esercizio del potere legislativo (prevalentemente anche se non esclusivamente statale).

La smaterializzazione delle materie, che trova espressione nella elaborazione della nozione di materie trasversali, è una diretta conseguenza del fatto che molti settori della normazione non sono individuabili come ambiti di intervento legislativo oggettivamente delimitati, ma sono espressione di competenze normative di natura funzionale.

Come osserva la dottrina³⁴ queste **materie sono definite secondo un criterio finalistico** configurandosi come **settori di attività non per l'oggetto, ma per fine da perseguire o il valore da proteggere.**

L'ambito della materia trasversale pertanto non può essere individuato a priori con l'utilizzo di criteri oggettivi perché non è definito da qualificazioni linguistiche preesistenti, in questi casi invece è **il concreto esercizio della potestà legislativa statale che ne definisce l'oggetto, delimitando conseguentemente l'estensione della potestà legislativa regionale.**

Gli spazi delle potestà legislative dello Stato e delle Regioni si definiscono in concreto caso per caso.

Quando la Corte dichiara che **l'ambiente non è una materia in senso tecnico** ma un valore trasversale, imputa contestualmente in capo ad uno Stato, attualmente privo una competenza legislativa di natura generale e che dovrebbe pertanto legiferare solo all'interno di singole materie, **la titolarità di una funzione legislativa slegata dal concetto di materia.**

Come afferma Bin³⁵, con una immagine sintetica, le materie dell'art.117 si sfaldano nel fascio di interessi che in esse si incrociano.

La Corte, individuando tali materie trasversali, elabora **un criterio distributivo della competenza legislativa di natura dinamica**, al cui interno **l'esercizio della potestà legislativa si sposta a livello centrale quando ne ricorrono i presupposti, ovvero l'esigenza di una tutela uniforme.**

L'esercizio della potestà legislativa su una materia trasversale autorizza abitualmente a legiferare, ad appropriarsi di settori legislativi, che diversamente apparterebbero alla competenza concorrente, o residuale delle Regioni.

³⁴ A. Anzon *Il Difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *giur. Cost.* 2003, 1149.

³⁵ R. Bin *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, *Scritti in memoria di Livio Paladin*, 2004.

Il fatto che lo Stato possa interferire in materie di competenza regionale, perseguendo la cura di valori trasversali, non significa che resti sempre esclusa la competenza regionale per la cura di interessi funzionalmente collegati.

6.1 Un ritaglio di competenze non necessariamente a discapito delle Regioni

Il venir meno delle materie non si manifesta sempre a senso unico a discapito della potestà legislativa regionale.

All'interno della sent.307/03 la Corte ricorda che "la "tutela dell'ambiente", più che una "materia" in senso stretto, rappresenta un compito nell'esercizio del quale lo Stato conserva il potere di dettare standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste; e che ciò non esclude affatto la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione, o di quella "residuale" di cui all'art. 117, quarto comma, possano assumere fra i propri scopi anche finalità di tutela ambientale (cfr. sentenze n. 407 del 2002 e n. 222 del 2003).

E nella stessa direzione la sent. 407/02 afferma che si può quindi ritenere che riguardo alla protezione dell'ambiente non si sia sostanzialmente inteso eliminare la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato.

Come afferma Bin³⁶ "le materie trasversali portano lo Stato ad invadere ambiti materiali regionali, ma consentono altresì alle Regioni, muovendo dalle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite esclusive. Il che vuol semplicemente dire che quelle competenze non sono più esclusive".

L'autore si chiede che cosa siano diventate quelle materie e conclude sostenendo che siamo di fronte a qualcosa che **assomiglia molto alla competenza concorrente** che si allargherebbe a buona parte delle materie.

³⁶ R.Bin, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.*

D'altra parte se dalle materie del secondo comma dell'art.117 togliamo le materie trasversali individuate dalla Corte e quelle che hanno per oggetto funzioni riferibili soltanto allo Stato ("politica estera e rapporti internazionali dello Stato" "rapporti dello Stato con l'Unione europea, "sicurezza dello Stato", "sistema tributario e contabile dello Stato", organi dello Stato e relative leggi elettorali", "ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato") resta ben poco.

Siamo di fronte pertanto ad un allargamento a dismisura dei confini della concorrenza tra legge statale e regionale.

6.2 Limiti e garanzie su gli interventi legislativi statali.

Di fatto però, ciò che succede abitualmente quando lo Stato esercita una potestà legislativa in una materia trasversale, è una sua invasione all'interno di spazi di intervento legislativo che competerebbero alle Regioni, si tratta pertanto di individuare, i limiti e le garanzie che le Regioni possono invocare per contenere tali interventi del legislatore statale:

- essenzialmente il rispetto del criterio della proporzionalità e dell'adequatezza, che **il principio di sussidiarietà** impone allorché l'esercizio in concreto della potestà legislativa statale individua contestualmente il punto di confine, il bilanciamento degli interessi al cui rispetto deve attenersi il legislatore regionale.

All'interno della **sent.272/04** la Corte ha modo di affermare che ***il criterio della proporzionalità e dell'adequatezza appare quindi essenziale per definire l'ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla "tutela della concorrenza" e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali. Trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, la quale non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi - alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle***

Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese, è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi, o meno determinati interventi legislativi dello Stato.

L'individuazione di materie trasversali suscettibile di sacrificare le competenze regionali, introducendo una allocazione fluida delle competenze tra Stato e Regioni trova una sua disciplina e un suo limite nella necessità del rispetto dei principi di **proporzionalità e adeguatezza**, che precludono allo Stato di occupare spazi riservati al legislatore regionale prescindendo dal rispetto di limiti le cui violazioni possano essere accertate sulla base di criteri sufficientemente attendibili e verificabili.

La sussunzione tra categorie preventivamente definite, ovvero le materie, cede il posto ad una valutazione, caso per caso, sulla base di standards quali la proporzionalità e l'adequatezza.

E' la valutazione del fine perseguito dell'intervento legislativo, di volta in volta preso in esame, a consentire di individuare la compatibilità con il riparto di competenze Stato-Regioni.

Parallelamente, ogniqualvolta la tutela dell'ambiente sia lo scopo perseguito in via primaria la competenza sarà statale; nei casi in cui gli interessi tutelati direttamente non siano ambientali e la legge regionale persegua indirettamente finalità di tutela ambientale, la competenza sarà riconosciuta in capo alla Regione.

Siamo di fronte ad un giudizio di prevalenza: non si tratterà però di una prevalenza per materia, ma di una prevalenza degli scopi perseguiti nel rispetto di quella valutazione di ordine teleologico che deve essere effettuata allorquando siamo in presenza di una materia trasversale.

7. Sussidiarietà legislativa

L'art.118 Cost. ripartisce l'esercizio delle funzioni amministrative in maniera dinamica introducendo il principio di sussidiarietà verticale.

Quando, in applicazione di tale principio, viene trasferito allo Stato l'esercizio di una funzione amministrativa in una materia di potestà regionale il principio di

legalità impone una **acquisizione da parte dello Stato di una potestà legislativa anche in ordine all'organizzazione e alla disciplina delle funzioni amministrative oggetto del trasferimento.**

Come risulta affermato all'interno della sent.303/03³⁷:

"Ciò non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto".

Il principio di legalità impone che le funzioni assunte per sussidiarietà dallo Stato siano disciplinate dalla legge statale per evitare l'introduzione di discipline differenziate in ogni singola Regione.

Nel parlare di sussidiarietà legislativa la dottrina richiama sovente l'art.74 della Costituzione federale tedesca.

i Länder hanno potestà legislativa di principio e di dettaglio, ma tale attribuzioni divengono concorrenti ogniqualvolta lo Stato ne avochi a sé l'esercizio per rispondere alle esigenze di introduzione di una disciplina comune.

Risulta chiaro a tutti che nel nostro sistema l'applicazione del principio di sussidiarietà legislativa legittima un esercizio delle funzioni legislative in deroga agli elenchi di cui art.117 Cost..

Possono essere attratte a livello statale competenze rientranti non solo nelle materie concorrenti ma anche in quelle residuali³⁸.

7.1 Garanzie della traslazione di competenze

Quali garanzie assistono questa traslazione di potestà legislative in capo allo Stato?

- Il rispetto dei presupposti dell'attrazione in sussidiarietà delle funzioni amministrative, che autorizzano, sulla base dei **principi di sussidiarietà**

³⁷ Vedi nota n.13.

³⁸ Dopo alcune esitazioni espresse nella sent.C-C 303/03 la Corte ha ammesso questa possibilità all'interno della sent. C.C. 6/04.

differenziazione e adeguatezza, un trasferimento di funzioni amministrative per assicurarne l'esercizio unitario.

- *Il trasferimento di funzioni amministrative deve essere proporzionato e limitato a quanto strettamente indispensabile a garantirne l'esercizio unitario*³⁹.

- L'adozione di un procedimento all'interno del quale possa esprimersi la volontà degli enti che si vedono sottratte competenze.

*L'esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un **iter in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovvero sia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà***⁴⁰.

Il problema è che l'introduzione di un raccordo collaborativo tra Stato e Regioni nella fase di approvazione della legge statale potrebbe essere introdotto solo attraverso una modifica costituzionale del procedimento di produzione delle fonti primarie.

Il momento partecipativo, coesistente all'operatività del principio di sussidiarietà, non può essere anticipato alla fase di formazione della legge.

La Conferenza Stato Regioni assume un ruolo nei procedimenti in cui è prevista l'acquisizione del suo parere, o di una sua intesa, ma il Parlamento resta giuridicamente autonomo di disattendere l'intesa politica raggiunta in tale sede.

Bibliografia

Elena Bindi, e Marco Mancini, *La Corte alla ricerca di una precisa delimitazione dei confini della materia 'professioni' (nota a margine delle sentt. nn. 319, 355, 405 e 424 del 2005 della Corte costituzionale)*, in *Federalismi.it*.

Giovanni D'Alessandro, *Competenza legislativa statale e istituzione di nuovi albi professionali*, (per gentile concessione del sito dell'AIC – Associazione Italiana dei Costituzionalisti).

Annamaria Poggi, *Disciplina "necessariamente unitaria" per le professioni: ma l'interesse nazionale è davvero scomparso?*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*

Antonio Ruggeri, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...)* in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

Andrea Morrone, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?* in *Forum di Quaderni Costituzionali*.

³⁹ Sent.C.C. 6/04.

⁴⁰ Sent.C.C 303/03.

Quirino Camerlengo, *Dall'amministrazione alla legge, seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Enrico d'Arpe, *La Consulta censura le norme statali "cedevoli" ponendo in crisi il sistema: un nuovo aspetto della sentenza 303/2003 in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Fabio Cintioli, *Le forme dell'intesa e il controllo sulla leale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003 in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Sergio Bartole, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Antonio d'Atena, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale in Forum di Quaderni Costituzionali.*

A.Anzon, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni in Forum di Quaderni Costituzionali.*

A.Anzon, *Il Difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione, in giur. Cost. 2003, 1149.*

Renzo Dickmann, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V in Federalismi.it.*

Anna Moscarini, *Titolo V e prove di sussidiarietà: la sentenza n. 303/2003 della Corte costituzionale in Federalismi.it.*

Lorenza Violini, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa "concorrente", leale collaborazione e strict scrutiny in Forum di Quaderni Costituzionali.*

Mariangela Di Paola, *Sussidiarietà e intese nella riforma del Titolo V della Costituzione e nella giurisprudenza costituzionale: la sentenza della Corte costituzionale 1° ottobre 2003, n. 303 in Lexitalia.it.*

Filippo Benelli, *"La smaterializzazione delle materie", pag.23 Giuffrè.*

M.S. Giannini, *Nota a Corte Costituzionale, n,7 del 1957 in Giur.cost. 1957, n.50.*

R.Bin, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie".*

R.Bin, *La delega relativa ai principi della legislazione statale in G.Falcon "Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n.131", Bologna, 2003.*

R.Bin *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale, Scritti in memoria di Livio Paladin, 2004.*

R.Bin, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del titolo V. Relazione tenuta al Convegno dell'IDAIC, Siena 25/26 novembre 2005.*

A.Amorth, *L'attività amministrativa delle Regioni-Atti del primo convegno di studi giuridici sulle regioni, Padova, 1955.*

Matteo Barbero, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" in Forum di Quaderni costituzionali.*

Nadia Maccabiani, *I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti senza forza di legge"? in Forum di Quaderni costituzionali.*

Francesco Drago, *Luci (poche) ed ombre (molte) della sentenza della Corte costituzionale sulla delega per la ricognizione dei principi fondamentali in Federalismi.it..Giovanni Di Cosimo, Deleghe e argomenti in Forum di Quaderni costituzionali.*