

GIOVANNI DI COSIMO

# Materie (riparto di competenze)

Estratto da:

## DIGESTO

*delle Discipline Pubblicistiche*

*Aggiornamento*

\*\*\*

con la collaborazione di

Adolfo Angeletti - Raffaele Bifulco - Alfonso Celotto

Marco Olivetti - Elisabetta Palici di Suni

**UTET**  
GIURIDICA

## INDICE

### *Tomo I*

|                                                                                                          |             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|
| Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali di M. VELLANO . . . . .                           | <i>p.</i> 1 |
| Agibilità (certificato di) di A. MASSONE . . . . .                                                       | » 7         |
| Aree naturali protette di A. CROSETTI . . . . .                                                          | » 10        |
| Arricchimento ingiustificato (dir. amm.) di R. TOMEI . . . . .                                           | » 24        |
| Assistenza e beneficenza di I. A. SORACE . . . . .                                                       | » 31        |
| Atti normativi (tecniche di redazione) di S. AMORE . . . . .                                             | » 44        |
| Autorità amministrative indipendenti di M. POTO . . . . .                                                | » 54        |
| Autorità amministrative indipendenti nel diritto europeo di U. CERASOLI . . . . .                        | » 62        |
| Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di E. GIARDINO . . . . . | » 95        |
| Avvalimento di S. CRESTA . . . . .                                                                       | » 108       |
| Azioni positive di M. CAIELLI . . . . .                                                                  | » 115       |
| Beni forestali di A. CROSETTI . . . . .                                                                  | » 135       |
| Bibliografia di A. PATRON . . . . .                                                                      | » 150       |
| Biblioteca di A. PATRON . . . . .                                                                        | » 156       |
| Biblioteconomia di A. PATRON . . . . .                                                                   | » 171       |
| Bureau international des expositions (BIE) di M. VELLANO . . . . .                                       | » 172       |
| Centrali di committenza (dir. amm.) di R. TOMEI e V. D. SCIANCALEPORE . . . . .                          | » 177       |
| Codice di comportamento (dir. amm.) di L. CAPOGNA e R. TOMEI . . . . .                                   | » 186       |
| Colpa della pubblica amministrazione di S. RUSCICA . . . . .                                             | » 199       |
| Consiglio delle autonomie locali (dir. cost.) di D. CODUTI . . . . .                                     | » 210       |
| Contraente generale di F. PASCUCCI e R. TOMEI . . . . .                                                  | » 222       |
| Contratti pubblici di R. CARANTA . . . . .                                                               | » 237       |
| Costituzione economica di G. BIANCO . . . . .                                                            | » 259       |

|                                                                               |        |
|-------------------------------------------------------------------------------|--------|
| Danno all'immagine della pubblica amministrazione di F. LILLO . . . . .       | p. 273 |
| Devoluzioni di P. VIPIANA . . . . .                                           | » 292  |
| Dichiarazione di inizio attività di F. PAVONI . . . . .                       | » 309  |
| Doveri costituzionali di F. PIZZOLATO e C. BUZZACCHI . . . . .                | » 319  |
| Efficienza energetica di L. GILI . . . . .                                    | » 340  |
| Emendamento di G. PISTORIO . . . . .                                          | » 353  |
| Farmacia di S. CICCOTTI . . . . .                                             | » 372  |
| Fiducia parlamentare di G. RIVOSECCHI . . . . .                               | » 377  |
| Funzioni amministrative regionali (dir. cost.) di G. TARLI BARBIERI . . . . . | » 401  |
| Giustizia costituzionale di E. PALICI DI SUNI . . . . .                       | » 427  |
| Inchiesta parlamentare di C. DI RUZZA . . . . .                               | » 446  |

## *Tomo II*

|                                                                                                    |       |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| Legislazione bibliotecaria di A. PATRON . . . . .                                                  | » 471 |
| Materie (riparto di competenze) di G. DI COSIMO . . . . .                                          | » 475 |
| Multiculturalismo (dir. comp.) di E. CECCHERINI . . . . .                                          | » 486 |
| Naturalizzazione di C. BERSANI . . . . .                                                           | » 501 |
| Nullità dell'atto amministrativo di T. CITRARO . . . . .                                           | » 512 |
| Occupazione nel diritto amministrativo di S. MIRATE . . . . .                                      | » 520 |
| Ombudsman (dir. comp.) di M. COMBA . . . . .                                                       | » 535 |
| Paesaggio di A. CROSETTI . . . . .                                                                 | » 542 |
| Pari opportunità di G. MONTELLA . . . . .                                                          | » 585 |
| Parità di genere di E. PALICI DI SUNI . . . . .                                                    | » 593 |
| Partiti politici europei di G. GRASSO . . . . .                                                    | » 609 |
| Patrimonio dello Stato s.p.a. di A. GIUFFRIDA . . . . .                                            | » 638 |
| Potere sostitutivo (dir. cost.) di Q. CAMERLENGO . . . . .                                         | » 652 |
| Potestà legislativa in materia ambientale (riparto tra Stato e Regioni) di C. DE BENETTI . . . . . | » 663 |
| Principio di precauzione di A. ZEI . . . . .                                                       | » 670 |
| Pubblico impiego di G. GALLENCIA . . . . .                                                         | » 695 |
| Regione (dir. cost.) di A. RUGGERI . . . . .                                                       | » 708 |
| Regolamenti comunali di E. GIARDINO . . . . .                                                      | » 741 |
| Responsabilità amministrativa e contabile di S. RODRIQUEZ . . . . .                                | » 756 |
| Responsabilità della pubblica amministrazione (principi di) di R. CHIEPPA . . . . .                | » 768 |
| Risarcimento del danno ambientale di G. FESTA . . . . .                                            | » 780 |
| Secessione di D. E. TOSI . . . . .                                                                 | » 789 |

|                                                                             |               |
|-----------------------------------------------------------------------------|---------------|
| Semplificazione normativa (dir. pubbl.) di A. CELOTTO e C. MEOLI . . . . .  | <i>p.</i> 806 |
| Sponsorizzazione (contratto di) di R. TOMEI e V. D. SCIANCALEPORE . . . . . | » 827         |
| Stato (dir. internaz.) di G. ARANGIO-RUIZ . . . . .                         | » 841         |
| Suolo (difesa del) di A. CROSETTI . . . . .                                 | » 875         |
| Trasparenza (principio di) di P. TANDA . . . . .                            | » 884         |
| Valutazione ambientale strategica di L. GALLO . . . . .                     | » 946         |

## Materie (riparto di competenze)

**Bibliografia:** (si segnalano solo opere successive alla riforma costituzionale del 2001; ulteriori e più specifici riferimenti bibliografici si trovano nelle note al testo). AA.VV., *La potestà legislativa tra Stato e Regioni*, a cura di Ammannati-Groppi, Milano, 2003; AA.VV., *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Pioggia-Vandelli, Bologna, 2006; AA.VV., *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di Tarchi, Torino, 2006; ANTONINI, Art. 117, 2°, 3° e 4° co., in *Comm. alla Cost. Bifulco, Celotto e Olivetti*, Torino, 2006; ANZON, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino, 2005; BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, 2006; ID., *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, IF, 2007, 11 ss.; BIN, *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale»*, Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004; ID., *I criteri di individuazione delle materie*, Re, 2006, 889 ss.; CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di Volpe, Pisa, 2003; CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, Re, 2001, 1223 s.; D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, Quad. C, 2003, 15 ss.; DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005; FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, Re, 2001, 1247 ss.; GIANFRANCESCO, *«Materie (riparto tra Stato e Regioni)»*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, Milano, 2006; GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, Re, 2004, 1107 ss.; GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, Re, 2007, 421 ss.; LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005; LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, Re, 2004, 355 ss.; MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V*, Milano, 2007; NIRO, *Note minime sulla potestà legislativa «residuale» delle Regioni ad autonomia ordinaria*, GiC, 2003, 1855 ss.; OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi-Olivetti, Torino, 2001; RUGGERI, *Quale «sistema» delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, Rass. P, 2006, 441 ss.; RUGGERI-SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004; SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, DPb, 2004, 461 ss.; ID., *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di Corso-Lopilato, Milano, 2006; TARLI BARBIERI, *I rapporti tra la legislazione statale e la legislazione regionale*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di Bettinelli-Rigano, Torino, 2004; TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, Re, 2002, 343 ss.; VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Re, 2003, 1007 ss.

**Legislazione:** l. Cost. 18-10-2001, n. 3 (modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione); l. 5-6-2003, n. 131 (disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. Cost. 18-10-2001, n. 3).

**Sommario:** 1. Intenzioni e realtà. – 2. Il livello degli interessi. – 3. La «spinta» della Corte verso l'elasticità del riparto. – 4. Fattori di rigidità del riparto. – 5. Fattori di flessibilità. – 6. Principio di sussidiarietà. – 7. Sovrapposizioni e intrecci. – 8. Il criterio di prevalenza. – 9. Il principio di leale collaborazione. – 10. La trasversalità. – 11. Interferenze fra materie trasversali e materie regionali. – 12. La residualità. – 13. La concorrenza. – 14. Fattori di flessibilità «minori».

### 1. Intenzioni e realtà.

Dopo la riforma costituzionale del 2001 la ripartizione delle competenze legislative di Stato e Regioni appare segnata dal distacco fra il disegno astratto e la realtà, fra i contenuti che a una prima lettura paiono connotare l'art. 117 Cost. e il risultato della combinazione di prassi legislativa e giurisprudenza costituzionale (1). Con riserva di spiegare meglio più avanti, il distacco consiste essenzialmente in ciò: mentre il testo sembra tracciare un riparto di competenze *rigido*, informato alla logica della separazione delle sfere di competenza legislativa statale e regionali (2), la prassi ha visto l'affermazione di un riparto *flessibile* nel quale i legislatori (specialmente quello statale) possono spingersi, talora e a certe condizioni, nel campo opposto (3). Del resto, anche il sistema delineato dall'originaria versione dell'art. 117 Cost., ordinato secondo un disegno geometrico che per mezzo di linee orizzontali e verticali delimitava le sfere di competenza legislativa, è stato superato dalla prassi con l'avallo decisivo della giurisprudenza costituzionale, che ha fatto particolarmente leva sull'interesse nazionale utilizzato alla stregua di una clausola generale di flessibilità (4).

Eppure, la modifica dell'art. 117 Cost. mirava a rafforzare la potestà legislativa delle Regioni innovando rispetto all'esperienza precedente, segno che i riformatori del 2001 immaginavano una sorte diversa per il nuovo riparto di competenze legislative (5). In base al testo riformato lo Stato può legiferare solo nelle materie tassativamente elencate e le Regioni hanno competenza per «ogni materia non espressa-

mente riservata alla legislazione dello Stato». Per quanto non si possa dimenticare come la potestà legislativa statale risulti comunque ben più estesa di quella regionale, la quale si riduce essenzialmente ai rapporti amministrativi, mentre l'ordinamento civile e penale, nonché le regole processuali, sono soggetti alla potestà statale (6).

La sorte analoga (ma non identica, come si vedrà) del riparto prima e dopo la riforma dipende dal fatto che l'art. 117 riformato conserva il modello originario malgrado la sua resa sia stata assai deludente; si limita a spostare le linee che delimitano le sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni, ma non ripudia l'ambizione geometrica del riparto e la servente tecnica degli elenchi delle materie (7); conserva inoltre la potestà concorrente, anch'essa fonte per l'innanzi di molteplici problemi dovuti all'impalpabilità del confine fra principio e dettaglio (8).

(1) MERLONI, *Il paradosso italiano: «federalismo» ostentato e centralismo rafforzato*, *Re*, 2005, 469; MANGIAMELLI, *Il profilo dell'istituto regionale a sei anni dalla revisione costituzionale*, *issirfa.cnr.it*; GROPPI, *Il Titolo V cinque anni dopo, ovvero la Costituzione di carta*, *Re*, 2007, 421 ss., che parla di un «caso macroscopico di scostamento tra Costituzione scritta e Costituzione vigente».

(2) CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 150.

(3) SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di Corso-Lopilato, Milano, 2006, 43.

(4) BIN, «Legge regionale», in questo *Digesto* che descrive il modello organizzato in modo «euclideo». Ora come allora, il tema delle materie si presenta «estremamente instabile e fluido, al di sotto delle apparenti ragioni di certezza» (PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, *FA*, 1971, III, 4). Il filo della continuità/discontinuità rispetto all'esperienza precedente interseca in più punti quello della flessibilità/rigidità del modello di riparto. La Corte costituzionale ha esplicitamente ragionato di un «principio di continuità» in base al quale «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» (C. Cost. n. 376/2002; v. anche n. 383/2002, n. 223/2003, n. 270/2003, n. 13/2004, n. 196/2004, n. 255/2004, n. 401/2007). Sulla chiave di lettura della continuità fra «primo» e «secondo» regionalismo italiano v. GIANFRANCESCO, «Materie (riparto tra Stato e Regioni)», in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da Cassese, IV, Milano, 2006, 3557 ss.; LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, *Re*, 2004, 355 ss.; PASSAGLIA, *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, a cura di Tarchi, Torino, 2006, 99 ss. C'è poi un terzo filo che interseca gli altri due ed è il ricorso della Corte costituzionale al canone di ragionevolezza (v. SALERNO, *Ragionevolezza e asimmetria nel sindacato di costituzionalità delle leggi in via principale*, *Federalismi.it*, 2006, n. 21).

(5) PASTORI, *Dalla riforma del Titolo V alle sue prime attuazioni*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, a cura di Violini, Milano, 2005, 19 ss.

(6) FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, *Re*, 2001, 1251 s.; LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, 246 ss. Ciò non ha impe-

dito ai legislatori regionali di spingersi sul terreno della tutela dei diritti: v. LONGO, *Regioni e diritti*, Macerata, 2007.

(7) Ciò spiega il forte contenzioso davanti alla Corte costituzionale che, peraltro, ha conosciuto da ultimo un certo decremento come documentato nella *Relazione sulla giurisprudenza costituzionale del 2007* del Presidente Bile.

(8) GUAZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, *Re*, 2004, 1107 ss. In merito alle «inadeguatezze dei sistemi basati su un riparto rigido per materie» cfr. VANDELLI, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di Pioggia-Vandelli, Bologna, 2006, 38 ss.; CARDONE, *La potestà legislativa delle Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di Volpe, Pisa, 2003, 89 ss.

## 2. Il livello degli interessi.

Le contraddizioni dell'art. 117 Cost., che si sommano all'ambiguità del concetto stesso di «materia», sono all'origine del superamento dell'astratto disegno rigido del riparto di competenze legislative: se da un lato la disposizione usa la tecnica degli elenchi delle materie per delimitare i confini fra le sfere legislative di Stato e Regioni, dall'altro assegna allo Stato alcune materie, cosiddette trasversali, che per loro natura si spingono negli ambiti assegnati alle Regioni, li attraversano longitudinalmente (9). La stessa competenza legislativa concorrente influisce sull'elasticità del riparto a causa dell'indeterminatezza della distinzione fra norme di principio e norme di dettaglio (10). Sicché la divisione fra i campi della legge statale e della legge regionale risulta tutt'altro che netta (11).

Dopo la riforma il tema della definizione delle materie appare baricentrico sia per effetto della divisione in tre tipologie di competenze legislative (esclusive statali, concorrente, residuale regionale) sia perché alla individuazione del legislatore competente si collegano conseguenze rilevanti come la titolarità di funzioni amministrative e regolamentari, la decisione in merito agli stanziamenti finanziari, l'eventuale previsione di strumenti di leale collaborazione (12). Ma la definizione delle materie si appalesa attività non poco problematica essenzialmente perché le etichette costituzionali sono una pagina bianca (e lo sforzo della giurisprudenza costituzionale è andato proprio nella direzione di riempirla) (13). Si aggiunga che le materie affidate alla potestà esclusiva statale non trovano, per lo più, una precisa corrispondenza in strutture ministeriali, per cui viene a mancare quel punto di riferimento che aveva consentito la definizione delle materie prima della riforma (dal momento che il trasferimento dal centro verso la periferia di funzioni, strutture e personale avveniva partendo dalle strutture ministeriali e l'ambito delle materie finiva così con l'essere definito sulla base dei contorni assunti da tale trasferimento) (14).

Queste difficoltà spiegano perché la tecnica degli elenchi non consenta di definire in concreto l'esten-

sione delle materie, tant'è vero che la giurisprudenza costituzionale stabilisce i confini delle materie contenute negli elenchi a partire dalla natura degli interessi coinvolti nella fattispecie (15). Ovvero si basa sul livello (statale o regionale) degli interessi per determinare quale materia fra quelle comprese negli elenchi sia coinvolta nella singola fattispecie. Ciò non significa semplicisticamente che le materie statali e quelle regionali si distinguano per il diverso rilievo degli interessi, ma che la Corte costituzionale considera quali interessi siano disciplinabili in modo adeguato al centro e quali lo siano a livello regionale (16). Sicché si può ben dire che la natura degli interessi costituisca la stella polare della giurisprudenza costituzionale sulle materie (17).

Ben consapevole della natura prettamente politica della determinazione degli interessi in gioco, la Corte di solito si limita a un controllo esterno sulla ragionevolezza delle scelte effettuate dal legislatore statale (18). Per la stessa ragione la Corte determina il livello degli interessi rimettendosi, ove sia possibile, all'accordo fra le parti consacrato in un'intesa (19). La categoria del «variabile livello degli interessi» svolge un ruolo rilevante per varie ragioni che verranno approfondite nel prosieguo: in primo luogo, costituisce l'architrave su cui poggiano una serie di canoni interpretativi elaborati dalla Corte (criterio di prevalenza, criterio teleologico, dimensione dinamica della sussidiarietà); in secondo luogo, dà ingresso al principio di unità sancito dall'art. 5 Cost., il quale assume varie forme che condizionano il riparto di competenze legislative (20); in terzo luogo, induce l'elasticità del riparto delle materie ogni qualvolta l'interesse non coincida con il legislatore indicato dagli elenchi di materie (21).

(9) BARTOLE, *Regioni ed ordinamento civile: il punto di vista del costituzionalista*, RTDP, 6, 2003, 78 che osserva come le materie trasversali mettano «in crisi l'idea di una ripartizione delle attribuzioni fra fonti statali e regionali rigidamente duale».

(10) OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di Groppi-Olivetti, Torino, 2001, 97 che indica altri quattro «meccanismi di mobilità»: la normativa comunitaria, il regionalismo differenziato, il potere sostitutivo statale, la competenza statale sui livelli essenziali delle prestazioni.

(11) RUGGERI, *Quale «sistema» delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, *RassP*, 2006, 469.

(12) BIN, *I criteri di individuazione delle materie*, *Re*, 2006, 890. Sulla funzione regolamentare dopo la riforma del 2001 cfr. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005.

(13) L'immagine della Carta costituzionale come «pagina bianca» è di PALADIN, *op. cit.*, 39 ed è ripresa in relazione al testo costituzionale riformato da BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 299. Altri ritengono invece che la tesi sarebbe superata per effetto della abolizione del limite degli interessi decisa dalla riforma del 2001 (D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, *Quad. C*,

2003, 17 ss.). Tuttavia, sta di fatto che il limite è «risorto» ad opera della giurisprudenza costituzionale, come si dirà meglio più avanti.

(14) BIN, *I nodi irrisolti*, in BARTOLE-BIN-FALCON-TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, 211.

(15) FERRO-SCORDO, *Interferenze di competenze normative e principio di leale collaborazione: alcune variazioni sul tema da parte del giudice costituzionale*, *Federalismi.it*, n. 9/2006, 17.

(16) TOSI, *Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa*, *Re*, 2006, 482 che critica C. Cost. n. 405/2005 perché tratteggia «anacronistiche relazioni tra materie e interessi».

(17) RUGGERI-SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, cit., 1955.

(18) TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, *Quad. C*, 2002, 87.

(19) BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, *Re*, 2003, 584.

(20) Secondo la Corte «è decisivo rilevare come, nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto — lo Stato, appunto — avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento» (C. Cost. n. 274/2003, par. 2.1 del *Cons. dir.*; d'ora in poi, quando necessario, il *Considerato in diritto* delle pronunce costituzionali sarà citato con la sola indicazione del numero del par. dopo quello della sentenza).

(21) TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, *Re*, 2001, 1235 s.; RUGGERI-SALAZAR, *op. cit.*, 1950 s.

**3. La «spinta» della Corte verso l'elasticità del riparto.** La necessità di definire le materie mette al centro della scena, ancora una volta, la Corte costituzionale, chiamata a un ruolo di supplenza rispetto alle carenze del testo riformato (22). E la Corte ha nel complesso contribuito a razionalizzare il sistema (23), malgrado orientamenti non sempre lineari, e per quanto abbia manifestato talvolta la tendenza a riscrivere le linee del riparto secondo coordinate accentuatamente pretorie, come è probabilmente accaduto con l'utilizzo del principio di sussidiarietà allo scopo di elasticizzare il riparto.

Alle prese con la definizione delle materie, ovvero con la misurazione del livello degli interessi, la giurisprudenza costituzionale impiega tanto argomenti che considerano la collocazione sistematica delle disposizioni (24), quanto il metodo teleologico che mira ad individuare la ratio dell'intervento legislativo (25). In particolare il metodo teleologico influisce sulla flessibilità del riparto di materie quando, per raggiungere la scopo della disciplina, appaia necessario elasticizzare i termini del riparto stabiliti dal testo costituzionale (26).

La «spinta» della Corte verso l'elasticità si concretizza, da un lato, in una certa interpretazione di alcune previsioni costituzionali, specie le materie cosiddette trasversali (art. 117, 2° co., Cost.) e il principio di sussidiarietà (art. 118 Cost.); dall'altro, nell'elaborazione di alcune tecniche interpretative per i casi di sovrapposizioni fra materie (27). Spesso i piani si sommano: assieme a tali interpretazioni la Corte applica i metodi di definizione delle materie. Per esempio, a seguito dell'individuazione della ratio delle norme statali impugnate — che le permette di misurare il livello degli interessi — ravvisa l'esigenza di esercizio unitario di determinate funzioni amministrative in materia di turismo e, quindi, consente che la legge statale le disciplini (in base al meccanismo della cosiddetta «chiamata in sussidiarietà» di cui si dirà più avanti) malgrado il turismo costituisca una materia residuale regionale (C. Cost. n. 88/2007, 7). È necessario dunque che l'analisi del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni si soffermi sulle tecniche interpretative che la Corte utilizza e che hanno condotto al superamento del modello rigido di riparto, non senza aver prima fatto cenno ai dati che portano invece a una lettura rigida.

(22) DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in AA.VV., *L'attuazione del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 108.

(23) D'ATENA, *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, GiC, 2003, 2776.

(24) Riferimenti al criterio sistematico in C. Cost. n. 14/2004; n. 428/2004; n. 129/2006; n. 284/2006; n. 94/2007; n. 373/2007. Sul criterio storico-sistematico v. C. Cost. n. 231/2005, 4.

(25) «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» (C. Cost. n. 30/2005, 3; v. pure n. 430/2007, 3.2.1; n. 165/2007, 4.1, n. 319/2005, 2.1). A favore del criterio storico-normativo, in base al quale la definizione delle materie deve basarsi sulla normativa vigente al momento della riforma costituzionale, v. D'ATENA, *Materie*, cit., 20 s.; MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 122 ss.

(26) CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, 142. Per una critica all'utilizzo post riforma del criterio teleologico v. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Re, 2003, 338.

(27) VIOLINI, *La riforma del regionalismo italiano e gli orientamenti della Corte costituzionale: casi e percorsi interpretativi*, in *Federalismo e regionalismo*, a cura di Bindi-Petrini, Milano, 2006, 37.

#### 4. Fattori di rigidità del riparto.

La lettura rigida del riparto di competenze prende spunto dai tratti più appariscenti della riforma del 2001, ossia l'attribuzione alla legge statale della competenza per le materie tassativamente enumerate in appositi elenchi e la connessa attribuzione alla legge regionale di una competenza di tipo residuale (28).

È una lettura funzionale all'ampliamento della sfera di competenza legislativa regionale che la riforma ha perseguito proprio mediante lo spostamento dei precedenti confini fra le sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni (29).

Alcune pronunce costituzionali suonano come una conferma della correttezza della lettura rigida, a cominciare da quelle che sanzionano le leggi statali che forzano i confini fra le sfere di competenza legislativa di Stato e Regioni disciplinando oggetti che non figurano nell'elenco delle materie esclusive statali (C. Cost. n. 370/2003, 4), oppure dettando nelle materie residuali norme di dettaglio (C. Cost. n. 387/2007, 6) o principi fondamentali (C. Cost. n. 339/2007, 13.1). Al medesimo quadro interpretativo possono essere ascritti taluni orientamenti, come quello secondo cui occorre considerare le materie comprese negli elenchi dell'art. 117 Cost. nella loro completezza, senza possibilità di scorporarne singole parti (C. Cost. n. 285/2005, 3; n. 255/2004, 2); e quello per il quale il riparto delle materie delineato dall'art. 117 Cost. «vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (C. Cost. n. 242/2005, 5).

La lettura rigida sembra trovare conferma nella nuova formulazione della potestà concorrente. A questo riguardo va ricordato un passaggio della prima decisione post riforma secondo cui la verifica in merito al rispetto dei limiti assegnati alla legge regionale deve 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» (C. Cost. n. 282/2002, 3). Sulla scia di tale orientamento, successive pronunce giudicano illegittimi i dettagli statali in materia concorrente (n. 384/2005, 11; n. 339/2007, 5.1 secondo cui la puntuale disciplina statale non lascia «alcuno spazio normativo per le Regioni») (30).

Un'altra conferma della lettura rigida sembra venire dalla scomparsa dell'interesse nazionale che era stato la principale giustificazione per le incursioni statali nelle materie regionali. Dopo la riforma, «l'interesse nazionale non costituisce più un limite di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale» (C. Cost. n. 303/2003).

Infine, la lettura rigida del riparto si accorda con la mancata previsione nell'ambito del circuito legislativo di un organo di raccordo fra centro e periferia (la riforma prevede soltanto la possibilità, rimasta finora lettera morta, di modificare i regolamenti par-

lamentari prevedendo la partecipazione di rappresentanti dei poteri locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, una soluzione chiaramente inadeguata ad assicurare la fattiva partecipazione delle Regioni al procedimento legislativo centrale).

(28) Per la tesi che la riforma, parificando e separando i legislatori statale e regionali, abbia eliminato «ogni potere unificante da parte della legge», v. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esploso»*, *Re*, 2001, 1171 ss. Per fondate obiezioni a questa lettura cfr. Tosi, *Il sistema delle fonti regionali*, *DR*, 2002, 765 ss.; RUGGERI, *Leggi statali e leggi regionali alla ricerca di una nuova identità*, *QR*, 2007, 409 ss.

(29) CARROZZA, *Le «materie»: uso delle tecniche di enumerazione materiale delle competenze e modelli di riferimento del «regionalismo di esecuzione» previsto dal nuovo Titolo V della Costituzione*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura di Ferrari-Parodi, Padova, 2003, 73.

(30) Ma nel complesso l'orientamento «rigorista» della sent. n. 282/2002 non ha avuto un seguito significativo (l'osservazione è di ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, in *L'incerto federalismo*, a cura di Zanon-Concaro, Milano, 2005, 11). Fra l'altro, la giurisprudenza costituzionale non sembra pregiudizialmente contraria alla previsione di norme cedevoli statali in materia concorrente: cfr. par. 13.

### 5. Fattori di flessibilità.

Tuttavia, dalla Corte costituzionale vengono soprattutto indicazioni a favore della flessibilità del riparto di competenze. A sei anni dalla riforma del 2001 pare evidente la supremazia della tesi della flessibilità sebbene non mancassero nel testo dell'art. 117 Cost. elementi in favore della tesi della rigidità, come s'è appena visto. L'elemento che accomuna le indicazioni della giurisprudenza costituzionale è il rilievo attribuito alla natura degli interessi nella definizione delle materie. Sono principalmente le esigenze unitarie, ossia gli interessi di livello statale, a spiegare il successo del modello flessibile: il più delle volte la flessibilità del riparto è nient'altro che lo strumento che consente di affermare il principio di unità e indivisibilità della Repubblica affermato dall'art. 5 Cost. Da questo punto di vista, la «spinta» della giurisprudenza costituzionale verso l'elasticità del riparto mira a dare risposte ragionevoli all'eliminazione dell'interesse nazionale decisa dalla riforma (31). Difatti, la mancata previsione dell'interesse nazionale comporta inevitabilmente che le materie esclusive statali vengano interpretate in senso espansivo per consentire l'affermazione degli interessi unitari avverso i «particolarismi locali» (32).

Ragionando in astratto, si direbbe che l'affermazione della tesi della flessibilità del riparto comporti una minore garanzia per le competenze legislative regionali rispetto a quanto avrebbe consentito una rigorosa applicazione del modello rigido, posto che gli spazi assegnati alle leggi regionali possono essere

variamente incisi dal legislatore statale per esempio per mezzo delle materie trasversali. Nondimeno, questa impressione va verificata alla luce della prassi giurisprudenziale dalla quale emerge anche un certo numero di casi in cui la flessibilità del riparto favorisce le Regioni, come quando la Corte indica dei limiti all'interferenza delle materie trasversali sulle materie regionali (C. Cost. n. 387/2007, 5), oppure, in presenza di un oggetto ascrivibile tanto a una materia regionale quanto a una materia statale, applica il «criterio di prevalenza» a favore della competenza regionale (C. Cost. n. 401/2007, 16).

Al pari dei fattori di rigidità, anche i fattori di flessibilità utilizzati dalla giurisprudenza costituzionale sono dedotti dal sistema delle materie delineato dall'art. 117 Cost. A questi si aggiunge un fattore ricavato dall'art. 118 Cost., dal cui esame conviene partire.

(31) CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, *Re*, 2004, 386. Siccome la flessibilità del riparto non sempre trova un riequilibrio con forme di leale cooperazione, non si può dire che l'affermazione del «modello flessibile» implichi per ciò solo l'affermazione del «modello cooperativo» nei rapporti fra centro e periferia.

(32) SORRENTINO, *Le fonti del diritto amministrativo*, in *Trattato di diritto amministrativo*, diretto da Santaniello, XXXV, Padova, 2004, 227.

### 6. Principio di sussidiarietà.

Il contributo più originale della giurisprudenza costituzionale all'affermazione di un riparto flessibile è l'utilizzo del principio di sussidiarietà (33), che è codificato da una disposizione costituzionale che non riguarda specificamente la funzione legislativa (34). Dopo la riforma del 2001 il principio di sussidiarietà costituisce uno dei punti di emersione di quel «variabile livello degli interessi» che ha segnato tanta parte della giurisprudenza costituzionale ante riforma (35).

Ciò spiega perché la Corte assume come punto di partenza del suo ragionamento le istanze unitarie. A fronte della lettura rigida del riparto di competenze legislative disegnato dal nuovo art. 117 Cost., osserva che «limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie espressamente attribuitegli in potestà esclusiva o alla determinazione dei principî nelle materie di potestà concorrente, (...) significherebbe bensì circondare le competenze legislative delle Regioni di garanzie ferree, ma vorrebbe anche dire svalutare oltremisura istanze unitarie che pure in assetti costituzionali fortemente pervasi da pluralismo istituzionale giustificano, a determinate condizioni, una deroga alla normale ripartizione di competenze» (C. Cost. n. 303/2003, 2.1). Le istanze unitarie, che si fondano sul principio di unità e indivisibilità della Repubblica, giustificano l'utilizzo dei «congegni volti

a rendere più flessibile» il riparto e fra questi il principio di sussidiarietà (36).

Alla luce di siffatta costruzione teorica che enfatizza la «vocazione dinamica» del principio di sussidiarietà, la Corte ammette che lo Stato possa attrarre a sé funzioni amministrative relative alle materie regionali e possa disciplinarle con proprie leggi. Il canone della «chiamata in sussidiarietà» consente alle leggi statali che attraggono funzioni amministrative regionali verso gli apparati centrali di superare indenni il giudizio di costituzionalità (37). Tipico è il caso in cui la legge statale di dettaglio in materia concorrente supera il controllo di costituzionalità grazie alle esigenze unitarie che giustificano la «chiamata in sussidiarietà» (C. Cost. n. 285/2005, 8). A contrario, l'assenza delle esigenze unitarie rende illegittima la legge statale che abbia attratto funzioni amministrative regionali verso organi amministrativi dello Stato (C. Cost. n. 285/2005, 10). Sempre che vi siano le condizioni, la legge statale può effettuare la «chiamata in sussidiarietà» anche nelle materie residuali (C. Cost. n. 6/2004, 7; n. 242/2005, 6; n. 214/2006, 8; n. 339/2007, 9.1).

Fin dalla sentenza n. 303/2003, la Corte ha chiarito che la valutazione dell'interesse pubblico che giustifica l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato deve risultare proporzionata e non irragionevole alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità (38). Pertanto, l'assunzione sproporzionata delle funzioni regionali porta all'illegittimità della legge statale (C. Cost. n. 214/2006, 8 relativamente alla costituzione di un comitato che svolga «una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico»). L'altra condizione per attivare il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà» è il rispetto del principio di leale collaborazione. Ne segue che l'incostituzionalità della legge statale che attragga funzioni regionali senza alcun coinvolgimento delle Regioni (C. Cost. n. 214/2006, 4, 8). Ciò è coerente con la concezione, costantemente ribadita dalla Corte, secondo cui la leale collaborazione costituisce il principio cardine dei rapporti Stato-Regioni (39). D'altra parte, l'utilizzo in combinata con il principio di sussidiarietà, fa assumere al principio di leale collaborazione un significato (improprio) di legittimazione della rinuncia regionale all'esercizio delle proprie competenze amministrative (40). A ciò si aggiunge che nelle ipotesi di funzioni assunte in sussidiarietà, «non vi è alcuna prescrizione costituzionale dalla quale possa desumersi che il livello di collaborazione regionale debba consistere in una vera e propria intesa, anziché nella richiesta del parere del Presidente della Regione» (C. Cost. n. 214/2006, 5).

Posto che il livello e gli strumenti della collaborazione possono variare «in relazione al tipo di interessi

coinvolti e alla natura e all'intensità delle esigenze unitarie che devono essere soddisfatte» (C. Cost. n. 62/2005, 16), la via della leale collaborazione può finire in un vicolo cieco qualora sia previsto lo strumento più vincolante, ossia l'intesa, e le parti non raggiungano un accordo. Il rischio che in questi casi si determini una situazione di stallo rende opportuno prevedere «meccanismi idonei a superare l'ostacolo che, alla conclusione del procedimento, oppone il mancato raggiungimento di un accordo sul contenuto del provvedimento da adottare» (C. Cost. n. 378/2005) (41).

(33) ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, GiC, 2003, 2782.

(34) Mentre l'art. 117 Cost. si ispira alla logica della separazione di competenze, secondo il modello del regionalismo «duale», l'art. 118 propone la logica della collaborazione, secondo il modello del regionalismo «cooperativo» (così, fra gli altri, TARCHI, *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in *Normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 178 s.).

(35) BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, *Re*, 2001, 1219. Sulle analogie e le distinzioni fra sussidiarietà e limite dell'interesse nazionale cfr. CHessa, *La sussidiarietà verticale nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, cit., 178 ss.; PADULA, *Principio di sussidiarietà verticale e interesse nazionale: distinzione teorica, sovrapposizione pratica*, GiC, 2006, 817 ss.

(36) «Un elemento di flessibilità è indubbiamente contenuto nell'art. 118, primo comma, Cost., il quale si riferisce esplicitamente alle funzioni amministrative, ma introduce per queste un meccanismo dinamico che finisce col rendere meno rigida, (...) la stessa distribuzione delle competenze legislative» (C. Cost. n. 303/2003, 2.1).

(37) Da questo punto di vista, il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà» opera in modo simile all'interesse nazionale (ANZON, *Le potestà legislative dello Stato e delle Regioni*, Torino, 2005, 99).

(38) Sulla «proporzionalità» come «criterio di regolazione del concorso fra fonte statale e regionale» v. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, DPb, 2004, 479.

(39) «Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. 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» (C. Cost. n. 31/2006, 4.2).

(40) BARTOLE, *Collaborazione*, cit., 583.

(41) Sul tema v. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, *Re*, 2006, 398 ss.; ID., *La leale collaborazione oltre il cerchio dei poteri pubblici*, *Re*, 2007.

### 7. Sovrapposizioni e intrecci.

Così come sono disegnati dall'art. 117 Cost., gli elenchi di materie non eliminano le sovrapposizioni fra materie e dunque la possibilità che un oggetto rientri contemporaneamente in più materie. Laddove questa eventualità si verifichi, nasce il problema di individuare la potestà legislativa che può essere esercitata (42). Paradigmatico è il caso dell'apprendistato che «si colloca all'incrocio di una pluralità di competenze: esclusive dello Stato (ordinamento civile), residuali delle Regioni (formazione professionale), concorrenti di Stato e Regioni (tutela del lavoro, istruzione)» (C. Cost. n. 51/2005, 4.1). Del resto, nihil novi sub soli, gli «intrecci» fra le materie caratterizzavano il sistema anche prima della riforma (43). Eppure, se le sovrapposizioni fra materie costituiscono un dato strutturale, nel senso che sono l'inevitabile conseguenza della complessità della realtà sociale da regolare (C. Cost. n. 231/2005, 4; n. 133/2006, 4; n. 213/2006, 5), con la riforma le cose sono diventate più complesse per almeno tre ragioni. In primo luogo, abbiamo visto che dalla classificazione per materie del nuovo art. 117 Cost. seguono effetti più rilevanti. In secondo luogo, le sovrapposizioni sono aumentate per effetto della cattiva formulazione del testo (44); ad esempio, si pone ora il problema di distinguere fra norme generali e principi generali in materia di istruzione (C. Cost. n. 279/2005) (45). In terzo luogo, mentre prima della riforma la distribuzione delle materie rendeva la soluzione dell'intreccio quasi obbligata, nel senso che la potestà generale dello Stato risultava prevalente a fronte della potestà non generale delle Regioni, ora l'inversione della logica di enumerazione della clausola di riparto dovrebbe rendere meno scontata la prevalenza statale.

(42) Il problema si pone pure nei casi di concorrenza fra materie classificate nello stesso tipo di potestà legislativa: v. C. Cost. n. 59/2006, 4.1.

(43) La Corte usa varie espressioni: «intrecci» (C. Cost. n. 62/2005, 16), «concorrenza di competenze» (C. Cost. n. 50/2005, 5; n. 422/2006, 5.1; n. 181/2006, 4.1), «interferenze» (C. Cost. n. 50/2005, 5; n. 165/2007, 4.4), «concorso di competenze» (C. Cost. n. 231/2005, 4; n. 222/2006, 3); «incrocio di un concorso di competenze» (C. Cost. n. 384/2005, 13).

(44) Per una critica alla scadente fattura degli elenchi v., fra gli altri, D'ATENA, *Materie*, cit., 16 s.

(45) Altri esempi recenti: C. Cost. n. 231/2005, n. 232/2005, n. 384/2005, n. 431/2005, n. 63/2006, n. 162/2007, n. 240/2007.

### 8. Il criterio di prevalenza.

Per sciogliere gli intrecci fra materie la Corte ricorre a tecniche interpretative quali, in particolare, il principio di leale collaborazione e il criterio di prevalenza, che determinano effetti sul piano della flessibilità del riparto.

In base al «criterio di prevalenza» l'intreccio va sciolto determinando la materia nella quale l'oggetto

è prevalentemente compreso, e dunque assegnando la competenza al legislatore titolare di quella materia. È così che la vendita dei farmaci da banco in esercizi commerciali, che potrebbe rientrare tanto nella materia residuale commercio quanto in quella concorrente tutela della salute, è prevalentemente ascrivibile alla seconda (C. Cost. n. 430/2007, 4.2.1); le sanzioni per la mancata trasmissione di dati relativa alla spesa farmaceutica rientrano prevalentemente nella materia esclusiva statale del coordinamento informativo statistico e informatico dei dati, anziché nella materia concorrente tutela della salute (C. Cost. n. 240/2007, 7) (46).

L'utilizzo del criterio della prevalenza dovrebbe essere il risultato di un duplice ordine di valutazioni: una per verificare l'esistenza dell'intreccio fra le varie materie, l'altra per misurare il legislatore prevalente. Relativamente alla seconda valutazione, il criterio di prevalenza presuppone una valutazione degli interessi in campo (oltre che dello scopo dell'intervento legislativo): se sussistono esigenze unitarie, la Corte scioglie l'intreccio considerando prevalente il legislatore statale; e per verificare che le finalità della disciplina siano o meno funzionali alla soddisfazione delle esigenze unitarie utilizza di solito il metodo teleologico.

Talvolta la giurisprudenza costituzionale opera in due tappe: prima applica il criterio di prevalenza a favore della legge statale e poi ammette la «chiamata in sussidiarietà». Il filo che unisce le due tappe è la misurazione del livello degli interessi: il legislatore competente viene individuato in base all'interesse che prevale; una volta accertata la prevalenza degli interessi unitari ecco che si giustifica la «chiamata in sussidiarietà». Paradigmatico è il caso in cui la Corte osserva che le norme statali in materia concorrente dovrebbero essere annullate perché troppo dettagliate; nondimeno, siccome il livello di governo regionale appare «strutturalmente inadeguato», si giustifica l'intervento statale nella forma della «chiamata in sussidiarietà» che soddisfa le esigenze unitarie (C. Cost. n. 285/2005, 8 relativa ad «un settore di competenza legislativa ripartita, nel quale però esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello unitario»). In decisioni come questa l'esistenza degli interessi unitari è oggetto di una valutazione che offre alla giurisprudenza costituzionale margini di apprezzamento discrezionale (e la scelta del criterio teleologico consente di sfruttare al massimo tali margini).

In altri casi, la Corte ritiene che non vi siano le condizioni per applicare il criterio di prevalenza, ma applica ugualmente il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà» in considerazione delle esigenze unitarie (C. Cost. n. 165/2007, 4.4); eppure i presupposti sono i medesimi del criterio di prevalenza che la

pronuncia ritiene non applicabile, in entrambe le ipotesi non si prescinde dalla misurazione del livello degli interessi (47).

Anche se talvolta la prevalenza di un legislatore sull'altro è affermata senza un'adeguata motivazione (C. Cost. n. 162/2007, 9.1; n. 240/2007, 7; n. 401/2007, 16), in altre circostanze la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che si può far applicazione del criterio a condizione che la prevalenza sia «sicura» e dunque sia «dominante la relativa competenza legislativa» (C. Cost. n. 219/2005, 5; n. 201/2007, 6; n. 384/2005, 10 che usa l'espressione «larga e determinante»); oppure quando «appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre» (C. Cost. n. 50/2005, 5; n. 234/2005, 9). Per accertare che la prevalenza abbia queste caratteristiche, bisogna considerare la «ratio e l'inquadramento sistematico della normativa» oltre che «la connessione funzionale» con norme certamente statali (C. Cost. n. 234/2005, 4.2) (48); ovvero, la prevalenza deve essere il risultato di un'analisi delle finalità della disciplina e dell'evoluzione della stessa (C. Cost. n. 370/2003). Il che significa che ai fini di questo accertamento tornano utili i metodi (teleologico e sistematico) di individuazione delle materie.

(46) Se il più delle volte il criterio di prevalenza opera a favore dello Stato (C. Cost. n. 370/2003, 4; n. 234/2005, 4.2; n. 285/2005, 9; n. 181/2006, 4.1; n. 222/2006, 3; n. 24/2007, 2; n. 162/2007, 9.1; n. 240/2007, 7; n. 430/2007, 4.2.1) non mancano casi in cui favorisce le Regioni (C. Cost. n. 181/2006; n. 401/2007, 16; n. 201/2007, 6). A parte va citata C. Cost. n. 320/2004 che afferma la prevalenza statale, ma dichiara comunque illegittima la disposizione perché troppo dettagliata.

(47) In un altro caso, in cui pure manca una materia prevalente, la Corte ammette la «chiamata in sussidiarietà» per l'evidente esigenza di esercizio unitario della funzione consistente in un intervento a sostegno del pluralismo informativo (n. 151/2005).

(48) C. Cost. n. 165/2007, 4.4., sulla base del contenuto e della ratio della disciplina, esclude che sia «evidente l'appartenenza del nucleo essenziale della disciplina ad una materia piuttosto che ad un'altra» e dunque che sia applicabile il criterio di prevalenza.

### 9. Il principio di leale collaborazione.

La Corte fa uso del principio di leale collaborazione innanzitutto per tutelare gli interessi «soccumbenti», come è evidente nel caso nel meccanismo della «chiamata in sussidiarietà», dove a soccombere sono per definizione gli interessi regionali. Il principio viene poi utilizzato in via subordinata qualora l'applicazione del criterio di prevalenza negli intrecci di materie non consenta di individuare il legislatore prevalente. Quando «non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, (...) si deve ricorrere al canone della «leale collaborazione», che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle

Regioni, a salvaguardia delle loro competenze» (C. Cost. n. 219/2005, 5; n. 133/2006, 6). L'annullamento della norma statale a causa della mancata previsione dell'intesa tutela adeguatamente le Regioni, dato che la disciplina deve avere il loro consenso (C. Cost. n. 88/2007, 11). In realtà, l'applicazione del principio di leale collaborazione non permette di individuare il legislatore competente, ma casomai di stabilire come debba essere esercitata la competenza (nel rispetto della leale collaborazione, appunto); ciò significa che il legislatore competente viene in definitiva individuato con altre modalità, specialmente verificando la presenza di esigenze unitarie.

Talvolta, in presenza dell'intreccio fra materie, la Corte applica direttamente il principio di leale collaborazione, senza aver previamente verificato l'applicabilità del criterio di prevalenza: l'esito può essere che la norma non viene considerata illegittima perché rispetta il principio (C. Cost. n. 406/2006, 3 che salva la norma regionale impugnata), oppure che risulta illegittima nella parte in cui non applica il principio (es. C. Cost. n. 384/2005, 13).

Il secondo esito consegue pure all'applicazione congiunta del principio di leale collaborazione e del criterio di prevalenza: il criterio di prevalenza permette di individuare il legislatore competente a porre la disciplina (nel caso di specie quello statale); il principio di leale collaborazione porta alla dichiarazione di illegittimità della legge che non coinvolge le Regioni (C. Cost. n. 231/2005, 4). Il risultato finale — resta ferma la disciplina statale ma ne viene dichiarata l'illegittimità per violazione del principio di leale collaborazione — è sostanzialmente lo stesso dei casi in cui la Corte applica il solo principio di leale collaborazione, ma il percorso argomentativo appare più lineare e completo (dato che si indicano i vari elementi che concorrono alla decisione).

### 10. La trasversalità.

Una potente «spinta» verso l'elasticità del riparto viene dall'individuazione all'interno dell'elenco delle materie esclusive statali di un sottoinsieme di materie che, allo scopo di raggiungere i fini loro propri, possono incidere negli ambiti di competenza della legge regionale, possono attraversare trasversalmente le materie regionali (49). Peraltro, la giurisprudenza costituzionale ammette anche (più o meno estese) interferenze nel senso opposto, della legge regionale nel campo delle materie trasversali (50). Ciò che è specifico delle materie trasversali è che la competenza legislativa statale viene connotata dal fine da raggiungere più che dal riferimento a un ben delimitato campo materiale, tanto che si può ben parlare di «smaterializzazione» delle materie (51).

Secondo la Corte, le materie trasversali «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei

contenuti normativi che di esse possano ritenersi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano» (C. Cost. n. 80/2006, 10), ragion per cui «possono intersecare qualsiasi titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte» (C. Cost. n. 452/2007, 4) (52). Come si vede, il concetto di «interessi» viene usato con un significato analogo a quello di «fini», le materie trasversali hanno la specificità di tendere a un fine ovvero, si può anche dire, a realizzare un interesse. L'elaborazione della categoria delle materie trasversali ripropone così quel «variabile livello degli interessi» che, in forme diverse, continua a caratterizzare il riparto di materie. Anche alla base della giurisprudenza costituzionale che teorizza la categoria delle materie trasversali si trova il principio unitario che condiziona profondamente il riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni (53). Si può anzi dire che il vecchio limite dell'interesse nazionale viene trasfuso nelle disposizioni costituzionali che prevedono clausole trasversali (54).

Le materie trasversali possono incidere negli ambiti assegnati alle materie residuali regionali: per esempio, in forza della potestà legislativa in materia di coordinamento informativo statistico e informatico (55), la legge statale può imporre obblighi di informazione in merito all'agriturismo che è una materia residuale (C. Cost. n. 339/2007, 12.1). Simili incisioni hanno una ricaduta sulla distinzione fra materie residuali e materie concorrenti, dato che a seguito dell'incisione la disciplina regionale convive con quella statale così come accade per definizione nella potestà concorrente. D'altra parte, le norme trasversali non devono limitarsi a dettare i principi fondamentali della materia ma possono porre norme di estremo dettaglio (C. Cost. n. 401/2007, 6.7; n. 430/2007, 3.2.1; n. 443/2007, 6.3 secondo cui se ritenessero legittime solo norme trasversali di carattere generale o di principio «si finirebbe con il confondere il secondo e il terzo comma dell'art. 117 Cost.»), fino al punto, dunque, di eliminare ogni spazio per la legge regionale (per un caso in cui la legge statale «marcatamente dettagliata» è stata giudicata illegittima v. C. Cost. n. 162/2007, 10).

La Corte annovera fra le materie trasversali la tutela della concorrenza (C. Cost. n. 14/2004; n. 272/2004; n. 345/2004; n. 175/2005; n. 242/2005; n. 80/2006; n. 401/2007; n. 430/2007; n. 431/2007), la tutela dell'ambiente (C. Cost. n. 407/2002; n. 536/2002; n. 222/2003; n. 259/2004; n. 135/2005; n. 214/2005; n. 32/2006; n. 367/2007; n. 378/2007), la tutela dei beni culturali (C. Cost. n. 232/2005), la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (C. Cost. n. 282/2002; n. 88/2003; n.

312/2003; n. 370/2003; n. 6/2004; n. 16/2004; n. 272/2004; n. 120/2005; n. 279/2005; n. 335/2005; n. 383/2005; n. 432/2005; n. 467/2005; n. 134/2006; n. 181/2006; n. 248/2006; n. 398/2006; n. 80/2007; n. 162/2007); l'ordinamento civile (C. Cost. nn. 24, 25, 95, 94, 165, 184, 401 del 2007, per citare solo le pronunce più recenti); la tutela dell'ecosistema (C. Cost. n. 81/2007, 11.2); l'ordinamento penale (C. Cost. n. 185; n. 196/2004; n. 172/2005; n. 183/2006). Assimilabile a queste è la ricerca scientifica, che pur figurando nell'elenco delle materie concorrenti, costituisce «un "valore" costituzionalmente protetto (artt. 9 e 33 della Costituzione), in quanto tale in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati» (C. Cost. n. 423/2004, 11.1).

In presenza delle materie trasversali occorre procedere a un «doppio livello di verifica»: il primo mira ad accertare se la disposizione sia o meno riconducibile nell'ambito della materia trasversale; il secondo ad appurare «se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito alla luce dei criteri di proporzionalità e della adeguatezza» (C. Cost. n. 401/2007, 6.7). Al primo livello si manifesta con evidenza la «spinta» verso l'elasticità del metodo teleologico, dato che la Corte ammette l'interferenza nelle materie regionali a condizione che la norma statale risponda alle finalità assegnate alla materia trasversale (56). Al secondo livello si svolge un giudizio di ragionevolezza volto a verificare che i presupposti delle scelte normative statali «non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi» (C. Cost. n. 14/2004, 4.1).

(49) FALCON, *op. cit.*, 1252 ss.; D'ATENA, *Il principio unitario nel sistema dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladini*, cit., 751 s.; ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in *L'incerto federalismo*, cit., 183 s. L'incisione degli ambiti di competenza regionale ad opera delle materie trasversali viene letta come una «limitata gerarchia tra legge statale e legge regionale» (RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, DPb, 2002, 787).

(50) Cfr. par. 11.

(51) BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano, 2006; ID., *L'ambiente tra «smaterializzazione» della materia e sussidiarietà legislativa*, Re, 2004, 176 ss.

(52) La competenza trasversale consente inoltre alla legge statale di dettare le norme sanzionatorie (C. Cost. n. 162/2007, 14.1).

(53) CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in *Normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, cit., 36.

(54) VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, Re, 2003, 1025; CARETTI-TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 70.

(55) Sul carattere «trasversale» di tale competenza v. C. Cost. n. 271/2005 (che lo afferma implicitamente).

(56) Svolgendo quello che è stato definito un «sindacato teleologico» (D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V, issirfa.cnr.it*).

# 11. Interferenze fra materie trasversali e materie regionali.

Data la loro specificità, le materie trasversali interferiscono frequentemente con materie di competenza della legge regionale. Tali interferenze costituiscono una specie del più ampio genere delle sovrapposizioni (o intrecci) fra materie; direi che la differenza consiste in ciò: l'intreccio non riguarda materie il cui campo di competenza in parte coincide, ma materie di cui una, quella trasversale appunto, per sua natura si spinge nel campo dell'altra. Posto che la Cost. «non prevede espressamente un criterio di composizione delle interferenze» (C. Cost. n. 50/2005, 5; n. 219/2005, 5), la Corte adotta varie strategie argomentative, in parte coincidenti con quelle valide per le sovrapposizioni che abbiamo già visto.

La prima strategia per affrontare le interferenze contempla il ricorso al principio di leale collaborazione e al criterio di prevalenza. Si ricorre al principio di leale collaborazione solo in seconda battuta, qualora non vi sia «sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri» (C. Cost. n. 201/2007, 6; 165/2007, 4.4 che giunge alla leale collaborazione passando per la «chiamata in sussidiarietà»), tant'è vero che l'intesa non è necessaria quando la disciplina sia caratterizzata dalla «prevalente inerenza» a una materia trasversale (C. Cost. n. 285/2005, 9).

L'applicazione del principio di leale collaborazione nei casi di interferenza fra materie trasversali e materie regionali può giocare in varie direzioni: può permettere di salvare norme statali rispettose del principio (C. Cost. n. 50/2005, 16 in materia di apprendistato) (57), così come di salvare norme regionali a loro volta rispettose del principio (C. Cost. n. 406/2006, 3; n. 81/2007, 11); ma può anche condurre a censurare le norme statali che non lo rispettino (C. Cost. n. 201/2007, 6). In questo caso il ricorso alla leale collaborazione consente di «risarcire» l'interesse regionale soccombente (C. Cost. n. 231/2005, 4 che annulla la disposizione statale «in quanto non prevede alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione»). L'applicazione del criterio di prevalenza porta invece a rigettare la questione di legittimità della norma statale perché trova «il suo prevalente titolo di legittimazione» nella competenza statale trasversale (C. Cost. n. 162/2007, 9) (58). Non mancano tuttavia casi in cui il criterio di prevalenza gioca a favore delle Regioni, portando all'annullamento della norma statale allorché, rispetto al collegamento con una materia trasversale, risulti prevalente il collegamento con una diversa competenza (C. Cost. n. 401/2007, 16). In base alla seconda strategia, «la interferenza con

competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa» (C. Cost. n. 401/2007, 6.7). Questa strategia si distingue dalle altre perché sembra prefigurare una presunzione di prevalenza della materia statale; tuttavia non è chiara la portata effettiva di tale presunzione, sicché spetterà alla giurisprudenza successiva, sempre che l'orientamento si consolidi, precisare questo aspetto (59).

La terza strategia prende spunto dalla circostanza che la materia trasversale «investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze» (C. Cost. n. 407/2002), per affermare che ciò non impedisce «interventi specifici del legislatore regionale» (C. Cost. n. 407/2002; n. 312/2003; n. 259/2004; 214/2005 tutte relative alla tutela dell'ambiente). In questa impostazione l'interferenza si risolve riconoscendo (un certo) spazio alla legge regionale. Il riconoscimento di spazi alla legge regionale può passare altresì per una vera e propria perimetrazione con la quale la Corte determina a priori l'estensione dei campi della materia trasversale e di quella regionale. È quel che accade nel caso dell'apprendistato, per il quale la Corte distingue fra formazione interna o aziendale, rientrante nell'ambito della materia trasversale ordinamento civile, e formazione esterna, compresa nella materia residuale formazione professionale (C. Cost. n. 50/2005, 14; n. 406/2006, 2; n. 425/2006, 2; n. 21/2007, 3): ne segue che quando la disposizione regionale cade nel primo ambito è incostituzionale (C. Cost. n. 24/2007), mentre non lo è se rientra nel secondo ambito (C. Cost. n. 21/2007, 3). In conclusione, l'atteggiamento della giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali è duplice, da un lato, come s'è appena visto, ritaglia uno spazio normativo per le Regioni, dall'altro collega le materie trasversali alle esigenze unitarie, le riconduce al principio unitario (C. Cost. n. 14/2004; n. 378/2007, 4). E certo il tratto caratterizzante è il secondo, visto che spiega e giustifica la specificità delle norme trasversali di poter attraversare qualsiasi campo normativo, ivi compresi quelli di competenza della legge regionale.

(57) In un altro caso relativo alla disciplina dell'apprendistato, la norma statale, pur non prevedendo forme di leale collaborazione, esce indenne dal giudizio perché la ripartizione dei fondi è avvenuta in concreto con il parere positivo del «Coordinamento tecnico Regioni per la formazione professionale e il lavoro» (C. Cost. n. 51/2005, 4.1).

(58) Per una critica all'applicazione del canone della prevalenza alle materie trasversali cfr. GIANFRANCESCO, *op. cit.*, 3602 ss.

(59) Espressione di questa strategia è anche la precisazione secondo cui la disciplina dell'ambiente, in quanto materia trasversale, «viene a prevalere su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed

in riferimento ad altri interessi» (C. Cost. n. 378/2007, 4). Stesso discorso con la tutela del paesaggio prevista dall'art. 9 Cost. che rientra nella competenza esclusiva dello Stato e «precede e comunque costituisce un limite alla tutela degli altri interessi pubblici assegnati alla competenza concorrente delle Regioni in materia di governo del territorio e di valorizzazione dei beni culturali e ambientali» (C. Cost. n. 367/2007, 7.1).

## 12. La residualità.

La giurisprudenza costituzionale ritiene che una materia non possa essere qualificata come «residuale» per il solo fatto che non figura negli elenchi dell'art. 117 Cost. (C. Cost. n. 370/2003; n. 94/2007, 4.1). La Corte include una materia nel gruppo delle residuali dopo aver preso in considerazione e scartato ogni ipotesi alternativa, ogni eventuale titolo di competenza statale (es. C. Cost. n. 77/2005) (60). Interpretando riduttivamente il criterio residuale di classificazione delle materie, questa impostazione concorre a elasticizzare il riparto di competenze legislative. Stessa cosa con il principio di continuità, dato che la Corte ha ammesso che sulla base di tale principio il legislatore statale ponga la disciplina di dettaglio in materia residuale (C. Cost. n. 222/2005 relativa a un fondo statale «sostanzialmente analogo» al precedente meccanismo di finanziamento).

La giurisprudenza costituzionale ha considerato residuali le seguenti materie: commercio (C. Cost. n. 1/2004; n. 199/2006; n. 64/2007; n. 165/2007; n. 430/2007); turismo (C. Cost. n. 90/2006; n. 255/2007; n. 339/2007, 3; n. 344/2007); servizi pubblici locali (C. Cost. n. 29/2006); trasporto pubblico locale (C. Cost. n. 222/2005, 4); organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali (C. Cost. n. 274/2003; n. 380/2004; n. 233/2006; n. 95/2007; n. 387/2007); formazione professionale (C. Cost. n. 13/2004; n. 51/2005, 3.1; n. 219/2005); pesca (C. Cost. n. 81/2007, 11.2); artigianato (C. Cost. n. 162/2005); ordinamento delle comunità montane (C. Cost. n. 456/2005); politiche sociali (C. Cost. n. 219/2005); agricoltura (C. Cost. n. 12/2004; n. 282/2004; n. 116/2006); edilizia residenziale pubblica (C. Cost. n. 94/2007 secondo cui un terzo della materia va considerata residuale).

Un discorso a parte merita il caso dei lavori pubblici. Secondo la Corte, «la mancata inclusione dei “lavori pubblici” nella elencazione dell'art. 117 Cost. (...) non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni. Al contrario, si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (C. Cost. n. 303/2003, 2.3; n. 256/2007, 4.1; n. 401/2007, 3). In questa ipotesi il mutamento del legislatore a seconda dell'oggetto dei lavori pubblici con-

corre a elasticizzare il riparto, quanto meno nel senso che salta la rigida attribuzione di competenza.

Come s'è visto, la giurisprudenza costituzionale non concepisce le materie residuali come un ambito del tutto sottratto all'intervento statale, sia quando l'intervento si fonda su un titolo trasversale e sia quando vi siano le condizioni per la «chiamata in sussidiarietà». A queste due si aggiunge l'ipotesi che l'incisione della materia residuale sia motivata semplicemente (e puramente) dall'esistenza di esigenze unitarie, e dunque sulla base del principio unitario: la pesca è materia residuale ma «taluni aspetti riconducibili all'attività di pesca non possono che essere disciplinati dallo Stato, atteso il carattere unitario con cui si presentano la conseguente esigenza di una loro regolamentazione uniforme» (C. Cost. n. 213/2006, 7.1; n. 81/2007, 8).

(60) Si tratta della «tecnica del carciofo» (così BIN, *I criteri*, cit., 899).

## 13. La concorrenza.

Secondo la Corte, «la nozione di “principio fondamentale” (...) non ha e non può avere carattere di rigidità e di universalità, perché le “materie” hanno diversi livelli di definizione che possono mutare nel tempo» (C. Cost. n. 50/2005, 3). Ne segue che «l'ampiezza e l'area di operatività dei principi fondamentali (...) non possono essere individuate in modo aprioristico e valido per ogni possibile tipologia di disciplina normativa» (C. Cost. n. 336/2005, 6.1). Questo orientamento interpretativo asseconda la flessibilità del riparto proprio perché non predetermina rigidamente l'ambito di operatività dei principi fondamentali.

Sul punto del grado di definizione dei principi fondamentali la Corte ha inoltre precisato che la legge statale può indicare criteri e obiettivi «ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (C. Cost. n. 390/2004, 4). Vero è che non ha senso attendersi chiarimenti definitivi in merito alla distinzione fra principio e dettaglio che resta altamente (e inevitabilmente) controversa anche dopo la riforma del 2001. Prova ne sia che attorno ad essa ruotano molte decisioni costituzionali, nella maggior parte dei casi promosse dalle Regioni che accusano di eccessivo dettaglio le disposizioni statali (61).

Il profilo dell'elasticità si manifesta nelle materie concorrenti in altri due modi. Il primo ha a che fare con l'onnipresenza degli interessi unitari, in forza dei quali le valutazioni del giudice delle leggi non si incentrano tanto sul grado di analiticità dei principi fondamentali, quanto sulla conformità della disciplina agli interessi in campo (62). Il secondo corrisponde alle norme cedevoli che la giurisprudenza costi-

tuzionale collega al principio di sussidiarietà, ossia ammette norme legislative cedevoli in materia concorrente per la disciplina di funzioni regionali che lo Stato attragga a sé con il meccanismo della «chiamata in sussidiarietà» (C. Cost. n. 303/2003, 16) (63).

(61) Nel segno della continuità con la sua giurisprudenza precedente, la Corte ha precisato che i principi fondamentali possono essere tratti da leggi di settore (C. Cost. n. 282/2002, nn. 196, 201 e 353 del 2003, n. 120/2005) e che la Regione può legiferare anche in mancanza di principi (n. 353/2003, n. 120/2005). I principi possono inoltre essere dettati per mezzo di decreti legislativi (C. Cost. n. 303/2003, n. 205/2005).

(62) MESSINEO, *Competenze finalistiche concorrenti e giudizio costituzionale: sindacato teleologico vs limite dei principi*, *Re*, 2007, 569.

(63) DI COSIMO, *Norme cedevoli un genere due specie*, *Re*, 2007, 168 ss. Parte della dottrina ritiene che il sistema delineato dalla riforma del 2001 abbia precluso la possibilità delle norme cedevoli (CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, *Re*, 2001, 1226; FALCON, *op. cit.*, 1254 ss.; ROCCELLA, *Autonomia legislativa regionale e leggi statali dopo la riforma costituzionale*, in *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, cit., 147); tuttavia il problema è che non vi sono convincenti alternative per impedire che l'inerzia regionale vanifichi i principi introdotti dalla nuova legge statale (FLORIDIA, *Fonti regionali e sistema delle fonti*, in *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, cit., 49).

#### 14. Fattori di flessibilità «minori».

Va infine fatto cenno a due fattori di flessibilità che hanno un minore impatto sul riparto di competenze.

Il primo fattore è proprio la cedevolezza, che anteriormente alla riforma del 2001 ha contribuito non poco ad elasticizzare il riparto. Al riguardo va segnalata la decisione che annulla un articolo del codice dei contratti pubblici «nella parte in cui (...) non prevede che le norme in esso contenute abbiano carattere suppletivo e cedevole» rispetto a una divergente normativa regionale (C. Cost. n. 401/2007, 13). La «spinta» di questa pronuncia verso l'elasticità del riparto consiste in ciò: pur affermando che la disposizione non rientra nella materia statale tutela della concorrenza, non la censura per invasione della competenza regionale, come avrebbe imposto la lettura rigida del riparto, ma solo nella parte in cui non è cedevole. L'altro fattore consiste nello spezzare la consueta corrispondenza fra una materia e un legislatore quando la materia risulti suddivisa per parti distinte, ciascuna delle quali assegnate a una diversa competenza legislativa. È il caso della materia dell'edilizia residenziale pubblica che «si estende su tre livelli normativi», esclusivo statale, concorrente, residuale regionale (64).

GIOVANNI DI COSIMO

(64) C. Cost. n. 94/2007, 5.1 secondo cui lo Stato non può prevedere regolamenti relativamente al «terzo livello di normazione» compreso nella potestà legislativa residuale.