

Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali

di Filippo Benelli*
(14 ottobre 2008)

[nota sentt 104 e 105 del 2008, in corso di pubblicazione in "le Regioni" 2008]

Il riparto di competenze tra Stato e Regioni è, da sempre, un capitolo complesso della giustizia costituzionale, la cui rilevanza è direttamente proporzionale all'aumento di competenze delle autonomie territoriali. Nonostante i tentativi della dottrina e della giurisprudenza di inquadrare tali dinamiche nell'ottica della leale collaborazione, l'applicazione quotidiana ha manifestato e manifesta tuttora molte problematiche di cui il preoccupante contenzioso costituzionale costituisce la prova più evidente. E' indubbio che la giurisprudenza costituzionale abbia svolto un ruolo significativo nel processo di identificazione delle regole costituzionali di attribuzione. Tra queste, una parte significativa occupa il fenomeno della smaterializzazione delle materie¹, a cui devono ricondursi le numerose pronunce in cui la Corte ha sottolineato come *"non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono, in quanto tali, configurarsi come "materie" in senso stretto"* (Corte cost., sent. 407/2002)².

La sent. n. 104/2008 sembra tornare su questo principio, riconsiderando il concetto di materia trasversale e concludendo che *"non può certo dirsi... che «la materia ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico» poiché, «al contrario, l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale"*³. A una prima lettura, tale precisazione potrebbe sembrare ispirata a un'inedita visione duale

¹ Su cui v. F.BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

² Quello delle materie trasversali è un fenomeno qualitativamente e quantitativamente rilevante, come dimostra l'ampia giurisprudenza costituzionale che ha riclassificato in questa categoria buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti. Si pensi, ad esempio, ai livelli essenziali delle prestazioni (sentt. 282/2002, 88/2003, 387/2007, 50/2008, 168/2008); alla tutela della concorrenza (sentt. 14/2004, 272/2004, 320/2004, 345/2004, 303/2007, 401/2007, 430/2007, 431/2007, 452/2007 e 326/2008); alla tutela dell'ambiente (sentt. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 222/2003, 226/2003, 307/2003, 311/2003, 331/2003, 378/2003, 259/2004, 62/2005, 32/2006, 247/2006, 78/2007, 380/2007 ed altre ancora); al coordinamento della finanza pubblica (sent. 414/2004); alla tutela dei beni culturali (sent. 232/2005); allo sviluppo della cultura (sent. 307/2004); alla ricerca scientifica (sentt. 423/2004 e 31/2005); al coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (implicitamente nella sent. 271/2005); alla difesa (sent. 431/2005); all'ordinamento penale (sent. 185/2004).

³ Corte cost., sent. 104/2008, diritto punto 5.

dei rapporti tra Stato e Regioni, apparentemente ripresa anche nella successiva sent. 105/2008 – significativamente decisa nella stessa camera di consiglio e redatta dal medesimo relatore – laddove la Corte afferma l'attitudine di boschi e foreste di "esprimere una multifunzionalità ambientale"⁴, concludendo che "sullo stesso bene della vita, boschi e foreste, insistono due beni giuridici: un bene giuridico ambientale in riferimento alla multifunzionalità ambientale del bosco, ed un bene giuridico patrimoniale, in riferimento alla funzione economico produttiva del bosco stesso".

Tuttavia, le due sentenze possono essere oggetto di una diversa interpretazione, lineare e coerente rispetto a quanto teorizzato sino ad oggi dalla Corte costituzionale in tema di riparto di competenze tra Stato e Regioni. A tal fine, sono necessarie due premesse di carattere generale.

La dottrina e la giurisprudenza che si sono occupati della riforma costituzionale del 2001 hanno messo in luce come il nuovo testo costituzionale abbia aderito ai nuovi processi di *multilevel constitutionalism*, delineando un sistema interistituzionale a rete, secondo il quale tanto lo Stato quanto gli altri livelli istituzionali sono – in rapporto di autonomia gli uni dagli altri – elementi costitutivi della Repubblica⁵. Nel nuovo assetto costituzionale, quindi, il modello di relazioni tra centro e periferia di tipo gerarchico e piramidale è stato sostituito con un sistema di tipo policentrico in cui trovano coesistenza una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi e al tempo stesso coordinati e comunicanti⁶. Dall'art. 114 Cost. si può, cioè, scorgere una "chiara carica paritaria"⁷ che costituisce la ragione di fondo della netta discontinuità tra il nuovo regime e quello precedente⁸. Non pare, allora, eccentrico "affermare che la leale cooperazione configuri un corollario del pluralismo delineato dall'art. 114"⁹.

In questa chiave di lettura si inserisce anche il rifiuto della teoria duale, caratterizzata dall'enunciazione di una forte separazione/contrapposizione¹⁰ tra Enti. Benché sia stata sostenuta da autorevole dottrina¹¹, la teoria duale ha

⁴ Corte cost., sent. 105/2008, diritto punto 4.

⁵ Così G. ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Le Regioni* 2002, 324.

⁶ In questi termini G. ROLLA, *L'autonomia dei Comuni e delle Province*, in T. Groppi-M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2001, 162 ss.

⁷ R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2001, 1219.

⁸ Cfr. M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni* 2001, 1274.

⁹ P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni* 2003, 1043.

¹⁰ Così, ad esempio, A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale cit.*, 195ss., Id., *Un passo indietro verso il regionalismo «duale»*, in S. Mancini (a cura di), *Il nuovo Titolo V° della parte II° della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002, 227 ss. F. PIZZETTI, *Le nuove esigenze di governance in un sistema policentrico «esplosivo»*, in *Le Regioni* 2001, 1154 ss., riferisce della "costituzionalizzazione di un sistema di separazione di competenze fra il legislatore statale e quello regionale che assume, nel nuovo quadro, un valore di carattere generale" (1158).

trovato immediata smentita nella prassi applicativa del Titolo V riformato, costantemente tesa alla valorizzazione degli aspetti collaborativi e cooperativi.

La seconda premessa chiama in gioco i principi comunitari e costituzionali in materia di ambiente. La dottrina e la giurisprudenza hanno nel tempo costruito un principio costituzionale di unitarietà della tutela dell'ambiente che *“non comporta affatto la configurazione di quest'ultimo come materia autonoma e a sé stante, almeno nel senso che tradizionalmente il diritto attribuisce al concetto di materia”*¹²

In questo contesto, l'inserimento dell'ambiente tra le *materie* indicate nell'art. 117, secondo comma, Cost. non potrebbe essere configurato come una materia nuova che si sovrappone e differenzia rispetto alle materie tradizionali già indicate nell'originaria formulazione del testo costituzionale, poiché il principio di unitarietà tende a mettere in risalto il valore giuridico e sostanziale che assume la sintesi espressa dal termine ambiente. Ne consegue che quando si fa riferimento all'ambiente *“non si prende in considerazione una mera sommatoria di singoli fattori, di interessi o beni da tutelare l'uno indipendentemente dall'altro, bensì un equilibrio relazionale tra uomo e cosmo valutabile e apprezzabile nel suo complesso”*¹³. Il principio di unitarietà impone, quindi, una considerazione integrata dei multiformi profili che compongono le politiche di tutela ambientale, poiché si è di fronte a *“una pluralità di tutele, connesse ad interessi diversi e meritevoli, spesso, di strumentazioni organizzatorie e procedurali differenziate... [che] dovrebbero essere poi collegate e integrate tra di loro in una visione e azione sistematica e interdisciplinare”*¹⁴. Date queste premesse, la netta distinzione all'interno del *bene ambiente* (sent. 105/2008) di autonomi e distinti beni giuridici che, pur sommandosi tra loro, restano ontologicamente distinti sembrerebbe allontanarsi dal principio di unitarietà della tutela ambientale.

¹¹ Cfr. A.ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma* cit., 209, secondo cui dal testo costituzionale possono ricavarsi vari spunti su cui argomentare *“con una certa sicurezza la conclusione che il nuovo disegno è ispirato ad una impostazione fortemente caratterizzata nel senso della separazione/contrapposizione tra centro e periferia ed è perciò molto lontano dal modello dominante (...) del federalismo/regionalismo cooperativo fondato sulla possibile integrazione delle competenze e sul loro esercizio in forma collaborativa”*.

¹² Così efficacemente M.CECCHETTI, *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, 72-73. Cfr., altresì, le riflessioni più risalenti di M.S.GIANNINI, *“Ambiente”: saggio sui diversi suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* 1973, 15ss.; Id., *Insedimenti territoriali e rapporti tra norme e ambiente: criteri e metodologie*, in *Atti del Convegno dei Lincei*, Roma, 1976, 212 ss.; G.MORBIDELLI, *Il regime amministrativo speciale dell'ambiente*, in *Studi in onore di Alberto Predieri*, Milano, 1996, 1122 ss. In giurisprudenza, v. già la sent. n. 641/1987, dove la Corte costituzionale ha definito l'ambiente come *“bene immateriale unitario sebbene a varie componenti ciascuna delle quali può anche costituire isolatamente e separatamente oggetto di cura e di tutela, ma tutte, nell'insieme, riconducibili ad unità”*.

¹³ M.CECCHETTI, *Principi costituzionali* cit., 73, che fa anche riferimento a *“un insieme armonico di condizioni fisiche, chimiche e biologiche strettamente interrelate tra loro, da cui si genera un prezioso equilibrio che rappresenta il vero ed essenziale obiettivo della tutela”*.

¹⁴ A.PREDIERI, *Paesaggio*, in *Enc. Dir.* XXXI, Milano, 1981.

E' *possibile* che con le due decisioni in commento la Corte costituzionale abbia voluto smontare l'architettura da lei stessa edificata a sostegno dei rapporti tra Stato e Regioni ed è anche *possibile* che al contempo abbia voluto disconoscere l'applicazione del principio costituzionale e comunitario di unitarietà dell'ambiente, ma una tale ipotesi interpretativa pare *improbabile* perché troppo ardua. E' più plausibile che le due decisioni annotate non abbiano voluto rinnegare il modello di stato regionale consolidatosi dal 2001 ad oggi (così come non si sono discostate dal concetto unitario di ambiente di cui è intessuta la giurisprudenza dell'ultimo ventennio), ma che il rifiuto dell'affermazione per cui *"la materia ambiente non sarebbe una materia in senso tecnico"* (sent. 104/2008) e l'individuazione di distinti beni giuridici all'interno della stessa materia (sent. 105/2008) rappresentino, invece, il limite posto dalla Corte costituzionale nei confronti di un eccessivo relativismo nell'enunciazione delle linee di confine tra competenze statali e regionali.

La giurisprudenza degli ultimi anni ha evidenziato come nelle ipotesi di interferenze normative che scaturiscono dall'esercizio della potestà legislativa trasversale, allo Stato spetti in via diretta la cura degli interessi sottesi alle etichette di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., alle Regioni l'esercizio della potestà legislativa in materie che incidono indirettamente sugli interessi affidati alla cura statale. L'intreccio degli interessi *"fa venir meno l'univocità della attribuzione di competenza, con la duplice conseguenza, sul piano legislativo, di aprire la concorrenza tra fonti statali e fonti regionali e, sul piano politico-amministrativo, di obbligare i diversi soggetti coinvolti a collaborare lealmente"*¹⁵. A ben vedere, è quanto avviene nella sent. 105/2008, dove la distinzione all'interno dei *boschi e foreste* di un bene giuridico ambientale e di un bene giuridico patrimoniale è utilizzato dalla Corte per far convergere più interessi sullo stesso *bene* e non, invece, per delimitare con nettezza due diverse *materie*.

La misura di tali interferenze, ovverosia la linea di confine tra le due attribuzioni, è individuata dalla stessa legislazione statale, cui spetta – nel rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità – la determinazione del punto di equilibrio tra interessi costituzionali che, in nessun caso, può essere alterato dalla legislazione regionale. Difatti, *"il punto di equilibrio individuato dalla legge dello Stato costituis[ce] un 'principio fondamentale' che limita le scelte legislative delle regioni"*¹⁶. Di conseguenza, la legge regionale che vada a incidere su uno (o più) interessi affidati alla legislazione statale dovrà adeguarsi al bilanciamento degli interessi indicati dalla stessa legge statale.

Tuttavia, vertendo nel campo del bilanciamento degli interessi, il risultato di questa demarcazione tra attribuzioni statali e regionali non può essere

¹⁵ R.BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni 2008*. A.RUGGERI, *Regione (dir. Cost.)*, in *Digesto discipline pubblicistiche, Aggiornamento*, II, 722, sottolinea che *"gli interessi siano l'unico vero punto di riferimento sia delle pratiche di normazione che delle attività di controllo sopra le stesse è confermato dal fatto che col ribaltamento della tecnica di riparto delle materie non si è affatto assistito ad una rivoluzione nelle esperienze di normazione e negli equilibri che in esse si costituiscono"*.

¹⁶ V. sentt. 307 e 331 del 2003.

predeterminata in via assoluta¹⁷. La riserva allo Stato del potere di individuare i punti di equilibrio non significa riconoscere alla legge statale una supremazia gerarchica rispetto alla legge regionale. In questa attività, infatti, l'applicazione del principio di sussidiarietà sovrintende a qualsiasi illegittimo spoglio delle attribuzioni regionali così da porre un limite alla potestà legislativa statale. Nell'individuazione dei punti di equilibrio normativo, infatti, lo Stato non è libero di spostare la linea di confine tra disciplina statale e regionale a suo piacimento, ma deve necessariamente rispettare il principio di sussidiarietà che si concretizza in una verifica sulla ragionevolezza e proporzionalità delle scelte operate dal legislatore statale. Di conseguenza, *“il titolo esclusivo della competenza, unitamente alla sua natura funzionale, consente e richiede interventi di intensità regolativi diversa, di volta in volta adeguati e proporzionali al fine che si voglia raggiungere”*¹⁸. Attraverso tale lente di lettura, dovrà essere valutata la legittimità degli interventi legislativi di principio e di dettaglio, ammissibili solo nei casi e nella misura in cui rispondano a esigenze di carattere unitario costituzionalmente tutelate¹⁹.

¹⁷ Sul punto, è chiarificatrice la sent. 331/2003 che, ancora in materia ambientale, sgombra il campo da un possibile equivoco volto a riconoscere alle Regioni la facoltà di individuare sempre normative più rigorose di quelle statali. Secondo al Corte costituzionale, infatti, *“non può trarsi in generale il principio della derogabilità in melius (rispetto alla tutela dei valori ambientali), da parte delle Regioni, degli standard posti dallo Stato (...). In questo contesto, interventi regionali del tipo di quello ritenuto dalla sentenza del 1999 non incostituzionale, in quanto aggiuntivo, devono ritenersi ora incostituzionali, perché l'aggiunta si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio”*.

¹⁸ G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.* 2004, 483.

¹⁹ La necessità di una normativa unitaria in riferimento alle materie trasversali torna frequentemente nella giurisprudenza della Corte cost. (Cfr., ad es., sent. 103/2006 secondo cui nel settore *“della ‘trasmissione’ e ‘distribuzione dell’energia elettrica’ sussistono esigenze di unitarietà nella determinazione, tra l’altro, dei criteri tecnici (v. sent. 7 del 2004), che non ammettono interferenze da parte delle Regioni per effetto di autonome previsioni legislative”*, per il timore che *“possano produrre una elevata diversificazione della rete di distribuzione della energia elettrica, con notevoli inconvenienti sul piano tecnico ed economico (cfr. sentenza n. 336/2005)”*; 14/2004 (che fa riferimento a strumenti di politica economica che *“esprimono un carattere unitario”*); 282/2002 (dove la Corte riconosce la necessità che il *“il legislatore stesso [nazionale] deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite”*); 88/2003 (dove viene richiamata *“una adeguata uniformità di trattamento”*); 407/2002 (che sottolinea l’esistenza di *“esigenze meritevoli di disciplina uniforme”*); 226/2003 (che individua nella materia dell’ambiente *“una esigenza unitaria”*) e 307/2003 (che assicura *“standard di protezione uniformi validi in tutte le Regioni e non derogabili da queste”*). La giurisprudenza è ricca di suggestioni: a *“forme adeguate e proporzionate”* la Corte fa riferimento nella sent. 272/2004. A *“strumenti di intervento [che] siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”* la Corte fa riferimento nella sent. 14/2004, dove spiega che *“il criterio della proporzionalità e della adeguatezza appare quindi essenziale per definire l’ambito di operatività della competenza legislativa statale attinente alla ‘tutela della concorrenza’ e conseguentemente la legittimità dei relativi interventi statali”*. Nella stessa decisione la Corte precisa che *“trattandosi infatti di una cosiddetta materia-funzione, riservata alla competenza esclusiva dello Stato, (...) poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – (...) è evidente la necessità di basarsi sul criterio di proporzionalità-adequatezza al fine di valutare, nelle diverse ipotesi, se la tutela della concorrenza legittimi o meno determinati interventi legislativi dello Stato”* (nella sent. 378/2003 la Corte respinge il ricorso regionale

La sent. 104/2005 non si discosta da questa impostazione. Infatti, se è vero che la sovrapposizione di interessi affidati ai diversi livelli territoriali di governo fa parte della fisiologia delle materie trasversali, è anche vero che non sempre a questa corrisponde la *co-legislazione* di Stato e Regioni. Come è stato già messo in luce dalla dottrina²⁰, nella soluzione di questi intrecci di interessi, il *criterio di prevalenza* ha assunto un ruolo primario²¹, divenendo un fattore di coordinamento delle competenze esclusive dello Stato con quelle concorrenti e residuali delle Regioni. Significativamente, la Corte costituzionale lo richiama espressamente in alcune pronunce²² e lo utilizza come presupposto in molte altre²³. Quando l'applicazione del criterio di prevalenza "consente di

avverso alcune disposizioni contenute nella legge finanziaria del 2002 ritenendo la normativa statale "*non irragionevole*". Vi è, poi, un chiarimento significativo contenuto nella sent. 345/2004, con cui la Corte (richiamando il suo precedente della sent. 272/2002) ha ribadito che l'intervento statale debba contenersi entro i limiti della adeguatezza e proporzionalità cosicché "*la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale*".

²⁰ Cfr., per tutti, G.DI COSIMO, *Materia (riparto di competenze)*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, Aggiornamento, I, 481, che evidenzia che "*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 se le finalità della disciplina siano o meno funzionali alla soddisfazione delle esigenze unitarie utilizza di solito il metodo teleologico*".

²¹ F.BENELLI, *La "materializzazione" cit.*, 108ss.

²² Cfr., ad es., le sentt. nn. 370/2003 (su cui F. BENELLI, *Quando forma (processuale) e sostanza s'intrecciano. L'assegno di maternità tra competenza esclusiva statale e materia (residuale) dei servizi sociali*, in *Le Regioni* 2005, 380 ss.), 320/2004 e 50/2005.

²³ Ampia la casistica giurisprudenziale. Si richiama, a titolo di esempio, la sent. n. 222/2003 relativamente alla legge marchigiana sugli animali esotici che, perseguendo "*almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone*", è suscumbibile nella materia "*tutela della salute*"; la sent. n. 287/2004, con cui la Corte costituzionale si è pronunciata sulle provvidenze disposte dallo Stato per il secondo figlio che, non dando alcun rilievo alla condizione soggettiva e alla sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà, non rientrano nel *genus* dei servizi sociali, ma sono riconducibili alla competenza statale in materia di "*previdenza sociale*". Ed ancora, si veda la sent. n. 319/2005 in merito alla legge abruzzese che istituisce corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio "*dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino negli stabilimenti idroterapici*", che, perseguendo "*finalità – diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa – di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico*", non rientra nella "*formazione professionale*", ma nella materia concorrente "*professioni*"; la sent. n. 424/2005 sulla legge piemontese che istituisce il "*registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino*", dove "*l'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge (...) rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame va ricondotto alla materia delle "professioni"*"; la disposizione della legge finanziaria 2004, che incentiva "*con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta*", non può rientrare in materie di competenza statale

*attribuire con nettezza...una determinata disciplina alla attribuzione esclusiva dello Stato, le conseguenze sono drastiche, nel senso che non v'è più ragione che allo Stato sia imposto di coinvolgere le regioni nell'attuazione (e tanto meno nella formulazione) della legge*²⁴. In questi casi, infatti, la Corte enuncia il "nucleo essenziale" – e quindi esclusivo - dell'attribuzione assegnata allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost. Così è già avvenuto in passato (cfr., ad es., sent. 401/2007) e si ripete ora nella sent. 104/2008.

In conclusione, quando la rigida distribuzione delle competenze legislative non è in grado di dare risposta alla complessa trama di interessi nazionali e regionali²⁵, la conseguenza più prevedibile è che le linee di demarcazione delle attribuzioni dei due Enti subiscano continue incursioni²⁶. Il rischio è che per far fronte a tali esigenze, siano avvalorate interpretazioni troppo estensive delle materie di competenza statale o, dalla parte opposta, troppo esorbitanti di quelle regionali, sforzando oltre misura i contenitori normativi pensati dal riformatore costituzionale a danno dello stesso principio di rigidità costituzionale²⁷.

La Costituzione è formulata in buona parte sulla base di principi, sì prevalenti rispetto a ogni altra fonte normativa, ma pur sempre contraddistinti da un alto grado di flessibilità²⁸, in cui l'interprete è chiamato a ricercare ragionevoli punti di equilibrio tra i principi di volta in volta enunciati. E', allora, ragionevole concludere che nelle due sentenze annotate la Corte costituzionale abbia voluto richiamare la necessaria compensazione tra esigenze di certezza,

quale la "tutela della competenza", la "tutela dell'ambiente", o "grandi reti di trasporto e navigazione", e quindi rientra nelle competenze residuali delle Regioni (sent. n. 77/2005); la legge sull'emersione del lavoro sommerso, dove "l'intento del legislatore" è di raggiungere l'obiettivo del rilancio dell'economia attraverso una disciplina transitoria che modifica a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale e attiene, dunque, all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro, così rientrando nella materia dell'"ordinamento civile" (sent. n. 234/2005). In dottrina, Così E. PESARESI, *Nel regionalismo a tendenza duale, il difficile equilibrio tra unità ed autonomia*, in *Giur. cost.* 2004, 154, nota 7, sottolinea che nella giurisprudenza costituzionale è invocato "sovente il c.d. principio della prevalenza, al fine di enucleare i caratteri fondamentali di ambiti materiali".

²⁴ R. BIN, *Alla ricerca cit.*

²⁵ Come osserva R. TOSI, *Riforma della riforma, potestà ripartita, interesse nazionale*, in *Le Regioni* 2003, 549 che, muovendo da questo presupposto, auspica la sperimentazione di "altre modalità di produzione normativa, utilizzando una diversa figura di fonte, quella degli accordi normativi, già noti presso altri ordinamenti e neppure completamente estranei al nostro, almeno nei rapporti tra Regioni, secondo quanto dispone il comma 8 dell'art. 117"

²⁶ Efficacemente C. MAINARDIS, *Regioni e Comunità montane, tra perimetrazione delle materie e «controllo sostitutivo» nei confronti degli organi*, in *Le Regioni* 2006, 126, sottolinea che "questa aspirazione a un criterio rigido e garantista di riparto delle competenze ha finito invece con l'accentuare – nemmeno troppo imprevedibilmente, per la verità – criteri di flessibilità nella ricostruzione degli ambiti normativi statali e regionali"

²⁷ R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi cit.*, 311 teme di assistere a un arretramento dell'autonomia regionale, con "il legislatore statale e il Governo che si infiltrano, con prepotenza o «su invito», nelle fessure delle rigide paratie del sistema costituzionale di distribuzione delle competenze, sino a sfondarle; e, per conto suo, la Corte costituzionale che deve cercare di ridisegnare un quadro credibile dei rapporti senza disporre di materiali adeguati"

²⁸ Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992, 147.

predeterminazione, astrattezza e separazione, da una parte, ed esigenze di proporzionalità, elasticità, concretezza e collaborazione, dall'altra, sottolineando come, pur in ambiti contraddistinti da un intreccio di interessi e competenze, sia ricostruibile un nucleo essenziale (e quindi esclusivo) delle competenze assegnate allo Stato dall'art. 117, secondo comma, Cost. (sent. 104/2008) e laddove *“non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri”*²⁹, la sovrapposizione tra interessi (e quindi competenze) sia gestita dal principio di leale collaborazione (sent. 105/2008).

* Ricercatore di Diritto Costituzionale - Università di Macerata

²⁹ Corte cost., sentt. 50/2005 e 234/2005.