

Trasfigurazione della chiamata in sussidiarietà

di Giovanni Di Cosimo
(in corso di pubblicazione in “le Regioni” 2009)

1. Un regolamento statale di delegificazione può intervenire in una materia residuale a condizione che sia previsto «l'incisivo strumento di leale collaborazione con le Regioni rappresentato dall'intesa con la Conferenza Stato-Regioni». È quanto emerge dalla sent. 76/2009 che, di conseguenza, giudica incostituzionale una disposizione della legge finanziaria 2008 nel punto in cui prevede che il regolamento sia adottato sentita – piuttosto che d'intesa con – la Conferenza. Secondo la Corte costituzionale, nella materia del turismo esiste «la necessità di un intervento unitario del legislatore statale» e questo giustifica l'adozione di un regolamento di delegificazione per disciplinare le procedure acceleratorie e di semplificazione finalizzate ad aumentare i flussi turistici e far nascere nuove imprese nel settore. In sintesi, la Corte ammette l'ingresso del regolamento statale in una materia residuale alla duplice (ed esaustiva) condizione che esista un interesse unitario e che sia rispettato il principio di leale collaborazione.

2. La decisione si auto colloca nel filone giurisprudenziale sulla cosiddetta “chiamata in sussidiarietà” inaugurato dalla sent. 303/2003¹. In realtà, quel celeberrimo precedente esclude che il regolamento statale di delegificazione possa dettare la disciplina delle funzioni amministrative attratte al livello statale, per la ragione che l'art. 117 comma 6 Cost. delinea una chiara separazione di competenze fra regolamento statale e fonti regionali².

Vero è che successivamente la giurisprudenza costituzionale ammette eccezioni alla regola della separazione delle competenze³. In almeno due occasioni la Corte ritiene che il regolamento possa dettare la disciplina della funzione amministrativa se le competenze legislative statali e regionali sono intrecciate. Nel primo caso – «avuto anche riguardo all'eccezionalità della situazione caratterizzata dal passaggio alla tecnica digitale terrestre» – la Corte consente l'intervento del regolamento ministeriale senza condizioni (sent. 151/2005)⁴; nel secondo caso pone la condizione che venga rispettata la leale collaborazione nella forma della preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni (sent. 88/2007)⁵.

¹ La Corte ricorda che in base a tale orientamento «l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, abilita lo Stato a disciplinare siffatto esercizio per legge. E ciò anche se quelle funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale» (sent. 76/2009, punto 2. *cons. dir.*).

² «In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (...); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario» (sent. 303/2003, punto 7. *cons. dir.*). Questa impostazione ha trovato svariate conferme: sentt. 12/2004, 30/2005, 145/2005, 263/2005, 287/2005 (anche per i decreti sostanzialmente regolamentari: sent. 160/2005).

³ G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005, 34 ss.

⁴ M. SIAS, *Titoli di interventi statali e “sussidiarietà razionalizzata” (o da razionalizzare?)*, in questa *Rivista*, 2005, 1010 ss.; G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. cost.*, 2005, 1251 ss.

⁵ V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà... senza sussidiarietà (note a margine della sent. n. 88 del 2007)*, in questa *Rivista*, 2007, 818 ss. D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o illegittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Le istit. del fed.*, 2007, 547 ss.

Ma le due eccezioni hanno portata diversa: la sent. 151/2005 riguarda un intreccio fra materie esclusive statali e concorrenti, e dunque una situazione analoga a quella decisa dalla sent. 303/2003, nella quale la legge statale «investe solo materie di potestà statale esclusiva o concorrente ed è quindi estranea alla materia del contendere la questione se i principî di sussidiarietà e adeguatezza permettano di attrarre allo Stato anche competenze legislative residuali delle Regioni»⁶. Bisogna credere, allora, che lo scostamento rispetto alla sentenza apripista del 2003 sia dovuto proprio all'eccezionalità della situazione (altra questione – che qui non interessa – è se tale eccezionalità giustifichi la violazione della regola della separazione delle competenze fra regolamento statale e fonti regionali)⁷. Invece nella sent. 88/2007 c'è in ballo una materia residuale regionale, guarda caso il turismo, intrecciata con competenze legislative statali, e dunque l'eccezione alla linea tracciata dalla sentenza apripista è per noi più significativa⁸.

3. La sent. 76/2009 non può però essere assimilata alla sent. 88/2007. In quella pronuncia l'eccezione alla regola della separazione delle competenze si spiega con la sovrapposizione fra materie statali e materie regionali; la presenza di un intreccio di materie regionali e materie esclusive statali significa che esiste comunque un titolo per l'intervento della legge statale corrispondente, appunto, alla materia esclusiva (la tutela dell'ambiente e dei beni culturali)⁹. Viceversa, la sent. 76/2009 non fa cenno a intrecci di materie, dà per pacifico che si rientri interamente nella materia del turismo, ossia una materia residuale regionale che l'art. 117 comma 4 Cost. riserva alla legge regionale. Accanto all'orientamento contrario all'intervento del regolamento (sent. 303/2003), e all'eccezione dovuta agli intrecci di materie (sent. 88/2007), esiste pertanto un orientamento favorevole secondo cui per giustificare la disciplina regolamentare bastano le pure e semplici esigenze unitarie nonché il rispetto del principio di leale collaborazione (sent. 76/2009).

Sulla stessa linea si pone una decisione del 2006 che acconsente a un regolamento di delegificazione per la disciplina dell'Agenzia nazionale del turismo¹⁰. In questo caso, peraltro, il disco verde al regolamento statale può essere spiegato con una circostanza di fatto: al momento della decisione è già intervenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni l'intesa sullo schema di regolamento, sicché, di fronte al fatto compiuto, la Corte sceglie di impegnarsi in una disamina del testo per dimostrare che rispetta il principio di leale collaborazione.

⁶ Sent. 303/2003, punto 2.3 *cons. dir.*

⁷ Lo scostamento rispetto alla sent. 303/2003 è altrettanto significativo quando la Corte afferma che in materia concorrente «esistono forti e sicuri elementi che esigono una gestione unitaria a livello nazionale» (sent. 285/2005 nella quale, peraltro, i giudici costituzionali lasciano in sospenso la «complessa qualificabilità dei poteri in questione come espressione di potestà regolamentare in senso proprio»; sulla decisione v. G. DEMURO, *Il cinema tra leale collaborazione e intese imposte*, in questa *Rivista*, 2006, 178 ss.).

⁸ Tanto per complicare un po' il quadro, va detto che in un caso di incrocio fra materie residuali e concorrenti la Corte nega invece l'ingresso al regolamento statale: sent. 328/2006 secondo cui non spetta allo Stato «stabilire, con norme regolamentari, i requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie che intendano svolgere le attività formative e di collaborazione con le istituzioni pubbliche competenti in materia di sanità». Sulla pronuncia cfr. A. GENTILINI, *L'illegittimità dei regolamenti statali in materia di competenza non statale: ovvero, quando l'interpretazione rende difficile ciò che il testo voleva semplificare*, in *Giur. cost.*, 2006, 3284 ss.

⁹ Sulla giurisprudenza costituzionale relativa agli intrecci fra materie v. G. DI COSIMO, voce *Materie (riparto di competenze)*, *Dig. delle disc. pubbl.*, aggiorn. III, Torino, 2008, 475 ss.

¹⁰ Sent. 214/2006 sulla quale v. L. CAPPUCCIO, *Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale: una verifica incerta?*, in questa *Rivista*, 2007, 265 ss.; M. MALO, *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, *ivi*, 101 ss.

Le due pronunce che acconsentono all'intervento del regolamento statale nella materia del turismo sono invece accomunate dall'omissione di un fondamentale passaggio argomentativo: la Corte motiva l'ingresso della legge statale alla luce della tesi della chiamata in sussidiarietà, ma nulla dice sull'ingresso del regolamento statale¹¹. E dunque non spende una parola su come si concili con la regola della separazione delle competenze la presenza del regolamento statale in una materia residuale come il turismo.

4. Un altro aspetto critico della sent. 76/2009 riguarda i destinatari del regolamento di delegificazione. In teoria, stando al modello della chiamata in sussidiarietà non dovrebbe esserci dubbi, le disposizioni regolamentari disciplinano la funzione amministrativa attratta verso lo Stato e perciò vincolano l'amministrazione statale che, a seguito dell'attrazione, esercita quella funzione¹². Tuttavia, la sentenza afferma che il regolamento di delegificazione incide sulle competenze regionali in materia di turismo «introducendo procedure e termini che dovranno essere osservati anche dalle strutture amministrative regionali»¹³. Ciò significa che le funzioni amministrative vengono attratte solo parzialmente, con la conseguenza che l'interesse unitario, che costituisce il presupposto della chiamata in sussidiarietà, viene perseguito per mezzo della disciplina regolamentare delle funzioni amministrative, tanto quelle attratte verso lo Stato, quanto quelle rimaste in capo alle Regioni.

Del resto, se l'ambito d'azione del regolamento fosse limitato all'amministrazione centrale, sarebbe impossibile raggiungere l'obiettivo del legislatore di «incentivare lo sviluppo strategico del prodotto turistico nazionale», dato che le amministrazioni regionali (o quelle degli enti locali in caso di delega) continuerebbero ad applicare le leggi regionali che disciplinano procedure e termini¹⁴. Insomma, anche per questo aspetto si registra uno slittamento rispetto all'originario modello della chiamata in sussidiarietà, visto che la funzione amministrativa non transita per intero in capo all'amministrazione centrale.

Un effetto a cascata è la modifica delle disposizioni regionali che disciplinano procedure e termini. Di nuovo: se il regolamento non incidesse sulle disposizioni contenute nelle leggi regionali, le amministrazioni regionali continuerebbero ad applicare le regole attuali, col risultato che sarebbe frustrata la volontà del legislatore statale di velocizzare e semplificare le procedure. Opposto è l'orientamento espresso dalla sent. 376/2002 secondo cui «l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali»¹⁵. Precisato che la sent. 376/2002 riguarda un caso diverso (legge cedevole in materia concorrente), al quale oltretutto si applica la disciplina del vecchio

¹¹ La sent. 214/2006 afferma che la legge statale risponde ai criteri stabiliti dalla giurisprudenza sulla chiamata in sussidiarietà, ma non spiega perché la disciplina della funzione amministrativa provenga dal regolamento di delegificazione piuttosto che dalla legge. Stessa cosa nella sent. 76/2009: le esigenze unitarie giustificano l'intervento della legge, ma la Corte non si preoccupa di dirci perché può intervenire anche il regolamento.

¹² Secondo l'impostazione codificata dalla sent. 303/2003, le esigenze unitarie rendono necessario attrarre verso il centro determinate funzioni amministrative, che, conseguentemente, vengono disciplinate dalla legge statale ed esercitate dall'amministrazione statale (nel rispetto del principio di leale collaborazione).

¹³ Punto 2. *cons. dir.* che si riferisce al regolamento di delegificazione previsto dall'art. 2 comma 194 della legge finanziaria 2008. Discorso diverso va fatto per il comma 195 che indica il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio come destinatario delle funzioni di supporto tecnico-specialistico a favore dei soggetti che vogliono «promuovere progetti di investimento volti a incrementare e a riqualificare il prodotto turistico nazionale».

¹⁴ Ad es. l.r. 6/2009 Marche, l.r. 33/2002 Veneto, l.r. 15/2007 Lombardia.

Titolo V, resta che quella sentenza indica una linea che la sent. 76/2009 rimette in discussione ancora una volta senza una motivazione specifica.

5. In conclusione, la Corte applica il canone della chiamata in sussidiarietà in favore del regolamento di delegificazione nonostante manchi qualsiasi titolo per l'intervento della legge statale, e nonostante l'attrazione delle funzioni amministrative sia soltanto parziale. Considera l'interesse unitario condizione sufficiente per sottrarre la competenza residuale alle Regioni, alle quali concede la magra consolazione del rispetto del principio di leale collaborazione nella scrittura della disciplina regolamentare.

Così trasfigurato il canone della chiamata in sussidiarietà si pone in rotta di collisione con la regola della separazione delle competenze fra regolamento statale e fonti regionali. Ovvero, una cattiva interpretazione del canone fondato sull'art. 118 Cost. cancella la regola dell'art. 117 sesto comma Cost.

¹⁵ Sulla decisione v. G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, in questa *Rivista*, 2003, 268 ss.; G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, *ivi*, 275 ss.