

I ristretti spazi di autonomia della lesione indiretta delle competenze regionali per violazione dell'art. 76 Cost. rispetto alla censura per lesione diretta

di Paolo Sabbioni

(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2012)

1. Un codice della normativa statale in materia di turismo incurante della potestà legislativa regionale in materia

Nella prospettiva del rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni, anche mediante l'attribuzione alle stesse di una potestà legislativa non interferita dai principi fondamentali statali, il turismo è apparso da subito come materia che, più di altre, avrebbe avuto titolo a integrare la potestà legislativa regionale di tipo residuale. Già materia di potestà legislativa primaria nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome¹, nelle Regioni a statuto ordinario, prima della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, ha suscitato una ricca legislazione spesso anticipatrice delle leggi cornice e comunque rispondente alle esigenze dettate dalle differenze territoriali e di tipologie di turismo che vi si praticano². Del resto, la stessa legislazione statale di principio non era apparsa, diversamente rispetto ad altri ambiti materiali, eccessivamente invasiva dell'autonomia regionale e, a dimostrazione di un carattere propriamente regionale della materia, era stato ritenuto inutile e perciò abrogato il dicastero dedicato al turismo³. Eppure sia in concomitanza che a seguito della riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione è risultata chiara la persistenza in capo allo Stato di un interesse – nazionale, appunto – alla disciplina, oltre che all'esercizio di funzioni e servizi, nel settore del turismo, in quanto ambito economico di fondamentale rilevanza per il Paese e da promuovere come sua risorsa di eccellenza. Infatti, se la pressoché contemporanea approvazione parlamentare della nuova legge quadro sul turismo – la n. 135 del 2001 – e della riforma del titolo V della Costituzione – a maggioranza assoluta – è significativa esclusivamente del criticabile coordinamento dei lavori parlamentari, occorre però ricordare anche come la nuova legge quadro addirittura abbia costituito un palese arretramento dell'autonomia legislativa regionale, rispetto alla previgente legge n. 217 del 1983, dal momento che l'obiettivo di una uniforme definizione delle tipologie di imprese turistiche e delle loro caratteristiche qualitative è stato perseguito rimettendone la definizione ad un decreto del presidente del Consiglio dei ministri, mentre la previgente legge quadro quantomeno non interponeva una fonte secondaria del diritto tra la legislazione statale di principi e quella

1 Art. 14, Statuto Sicilia; art. 3, Statuto Sardegna; art. 8 Statuto Trentino Alto Adige; art. 2 Statuto Valle d'Aosta; art. 4 Statuto Friuli Venezia Giulia.

2 Si pensi, ad es., alla legislazione regionale concernente particolari strutture ricettive, quali i bed and breakfast e gli alberghi diffusi, ovvero strategie di valorizzazione delle risorse del territorio, quali le "strade dei vini e dei sapori" e il turismo enogastronomico, o a particolari tipologie di turismo caratterizzate dalla necessità di avvalersi di specifiche professionalità, quale il turismo subacqueo.

3 Per effetto del referendum abrogativo che nel 1993, con un ampio consenso popolare, decretò la soppressione del ministero del turismo e dello spettacolo.

regionale concorrente⁴. Ma l'obiettivo di presentare a livello internazionale il prodotto turistico "Italia" con veste dai caratteri omogenei ha giustificato l'accordo (peraltro ben compensato, con i finanziamenti previsti dalla legge 135 del 2001 in favore delle Regioni) stipulato il 14 febbraio 2002 in seno alla Conferenza Stato-Regioni sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, che ha consentito l'adozione del d.P.C.M. 13 settembre 2002, sia pure di recepimento dei criteri omogenei di definizione dell'offerta turistica elaborati consensualmente dalle Regioni e dalle Province autonome. Il nuovo "codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo", approvato come allegato del d.lgs.23 maggio 2011, n. 79, si è posto dunque in continuità con la tendenza del legislatore statale ad individuare profili di omogeneità dell'offerta turistica nazionale a costo di contraddire l'ancora recente attribuzione della materia alla potestà legislativa di tipo residuale delle Regioni. Nessuno può dubitare che in effetti lo Stato conservi titoli competenziali che abilitano lo stesso ad interferire nella disciplina regionale della materia, come è avvenuto relativamente all'agriturismo per effetto della legge n. 96 del 2006, ritenuta costituzionalmente legittima con riguardo ai principi relativi alle attività di produzione, preparazione e confezionamento degli alimenti, in quanto riconducibili alla materia della tutela della salute⁵; oppure relativamente alle professioni turistiche, dal momento che il novellato art. 117 Cost. ha collocato la materia relativa alle professioni tra quelle attribuite alla potestà legislativa regionale di tipo concorrente e la Consulta ha costantemente affermato che la potestà legislativa regionale nella materia concorrente delle «professioni» deve rispettare il principio secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, e l'istituzione di nuovi albi è riservata allo Stato⁶; ciò che ugualmente e pacificamente vale ogniqualvolta la disciplina del settore del turismo interferisce con altre materie in cui lo Stato abbia titolo a dettare almeno i principi fondamentali⁷. Pertanto non pone alcun problema di legittimità costituzionale "L'intervento legislativo dello Stato nella materia del

4 Cfr. in particolare M.RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 1198 ss.

5 Corte cost. n. 339/2007, la quale ha però dichiarato l'incostituzionalità delle norme statali dirette a stabilire i criteri relativi alla somministrazione di alimenti e bevande, in quanto incidenti sulla disciplina dell'attività agrituristica, che è invece attribuita alla potestà legislativa regionale; in argomento, anche alla luce della citata sentenza, cfr. C.BUZZACCHI, *La valorizzazione dell'agricoltura multifunzionale nel quadro normativo dell'agriturismo*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, Milano, 2010, 347 ss.

6 Così Corte cost. n. 355/2005 e n. 40/2006. Relativamente alle professioni turistiche, Corte cost. n. 222/2008 (concernente le attività di guida turistica) afferma che "quale che sia il settore in cui una determinata professione si espliciti, la determinazione dei principi fondamentali della relativa disciplina" spetta "sempre allo Stato, nell'esercizio della propria competenza concorrente, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.", in quanto tale attribuzione "prescinde (...) dal settore nel quale l'attività professionale si esplicita e corrisponde all'esigenza di una disciplina uniforme sul piano nazionale" (al riguardo cfr. E.BINDI, M.MANCIN, *Il sindacato di legittimità costituzionale su leggi regionali in materia di "professioni": profili sostanziali e processuali*, in *Giur. cost.*, 2006, 323 ss.). Conformi Corte cost. n. 153/2006 (relativa alle figure professionali nel settore dei servizi sociali); n. 138/2009 (relativamente alle pratiche e attività bionaturali); n. 271/2009 (relativamente all'attività di animatore turistico); n. 199/2010 (relativa alle attività di pescaturismo e ittiturismo). Peraltro M.MALO, *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2009, 654 ss. ha evidenziato come il d.lgs. n. 30 del 2006, mediante il quale sono stati dettati i principi fondamentali in materia di professioni turistiche, risulti più limitativo della potestà legislativa delle Regioni di quanto non lo fosse la corrispondente disciplina contenuta nella legge quadro n. 217 del 1983.

turismo (...) quando il suo oggetto principale costituisce esercizio di una autonoma competenza legislativa statale esclusiva o concorrente”, come recita l’art. 2, comma 1 del “codice” e che in effetti costituisce il presupposto della disciplina dei rapporti interprivati interessanti il settore del turismo, quale è quella dei contratti del turismo organizzato e dei correlativi profili di responsabilità, di cui agli artt. 32 ss. del “codice”⁸. Sennonché l’art. 2 del “codice” ha individuato due ulteriori titoli competenziali in favore dello Stato legislatore nella materia del turismo: “valorizzazione, sviluppo e competitività, a livello interno ed internazionale, del settore turistico quale fondamentale risorsa del Paese” e “riordino e unitarietà dell’offerta turistica italiana”, quali esigenze di carattere unitario abilitanti l’attrazione alla potestà legislativa statale dei profili della materia attinenti alle dette esigenze. Ed è proprio con riguardo a tali esigenze di carattere unitario che si può apprezzare una continuità – sia pure in un crescendo concitato dei toni – tra il nuovo “codice” e la pasticciata parziale applicazione della legge n. 135 del 2001: in entrambi i casi si registra la contraddizione tra il nuovo criterio di riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni in materia e le non poche norme statali dettate per l’evidente timore della cucitura da parte delle Regioni sul corpo turistico del Bel Paese di un vestito di Arlecchino. Del resto anche nel settore del turismo il criterio della chiamata in sussidiarietà è stato impiegato già prima dell’approvazione del codice della normativa statale sul turismo per avallare discipline statali in materia. Rispetto alle quali la Corte costituzionale ha ribadito il noto presupposto di applicazione di tale criterio: allorché sia ravvisabile, ai sensi dell’art. 118, comma 1, un’esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a intervenire con una propria disciplina legislativa, anche se non abbia in materia potestà legislativa esclusiva, purché la valutazione dell’interesse pubblico sottostante all’assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata⁹. E con specifico riguardo alla materia del turismo, la Corte costituzionale ha affermato che “la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall’esigenza di valorizzare al meglio l’attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura”, anche al fine di “ricondere ad unità la grande varietà dell’offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell’ambito dell’economia nazionale”¹⁰. Giungendo conseguentemente ad affermare la legittimità costituzionale della disciplina, contenuta nell’art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, di trasformazione dell’ENIT in Agenzia nazionale del turismo¹¹, nonché di quella (di cui al

7 Cfr., a tale riguardo, Corte cost. n. 96/2012, relativa ai limiti alla utilizzabilità per fini agrituristici di immobili rurali in quanto riconducibili alla materia del “governo del territorio”, di potestà legislativa concorrente.

8 Sul limite del diritto privato in relazione alla materia del turismo, cfr. E.MINNEI, *Il turismo tra diritto pubblico e diritto privato*, in L.DEGRASSI, V.FRANCESCHELLI (a cura di), *Turismo. Diritto e diritti*, cit., 460 ss.

9 Così già la sentenza n. 303/2003.

10 Sentenza n. 88/2007.

11 Corte cost. n. 214/2006.

comma 583 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005) relativa alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale¹²; invece la Consulta ha dichiarato incostituzionali le discipline relative al Comitato nazionale del turismo (art. 12, d.l. n. 35 del 2005)¹³ e alla semplificazione delle procedure concernenti le imprese operanti nel settore del turismo (art. 2, comma 194, della legge n. 244 del 2007)¹⁴, solo perché non assistite dall'intesa con le Regioni. A conferma di quanto poco rigore abbia assistito il varo del nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, va detto che addirittura sul testo è stato espresso il parere negativo della Conferenza unificata, che ha stigmatizzato la scelta effettuata dal Consiglio dei Ministri di "dettare una disciplina complessiva ed organica nel settore del turismo (...), in una materia che (...) rientra nella competenza legislativa residuale delle Regioni e delle Province autonome". In effetti il codice della normativa statale sul turismo ha assunto le citate esigenze di carattere unitario di cui all'art. 2 per attrarre nell'orbita della potestà legislativa dello Stato la pressoché integrale disciplina della materia, compresi gli ambiti e i profili rispetto ai quali perfino la legge quadro del 1983 lasciava spazi di autonomia legislativa maggiore alle Regioni, allora titolari di una potestà legislativa in materia soltanto di tipo concorrente¹⁵: dalla classificazione dettagliata delle strutture ricettive (artt. 8 ss.), alla regolamentazione delle agenzie di viaggi (artt. 18 ss.), alla definizione dei sistemi turistici locali (art. 23), fino alla definizione di alcune tipologie di turismo (artt. 28 ss.) e con rinvio al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sia pure adottato acquisita l'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, della disciplina relativa agli standard qualitativi delle strutture ricettive. E la sentenza che qui si annota afferma che in effetti diversi articoli del "codice" hanno comportato "un accentramento di funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni, in forza della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo"¹⁶.

2. ... e palesemente viziato per eccesso di delega legislativa

Il parere negativo espresso dalla Conferenza unificata è stato anche motivato per avere il Governo ecceduto i limiti della delega legislativa, censura con la quale sarebbe veramente

12 Sentenza n. 88/2007.

13 Sentenza n. 214/2006.

14 Sentenza n. 76/2009.

15 In ragione delle palesi lesioni delle competenze regionali determinate dal "codice", oltre che dell'eccesso di delega che ha condotto alla sua approvazione, a ridosso della sua pubblicazione ho cercato di argomentare i profili di incostituzionalità della nuova disciplina legislativa statale con il contributo *Il codice della normativa statale in materia di turismo, ovvero: ma a cosa è servita la riforma del criterio di riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni?*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2011.

16 Così la sentenza annotata in relazione alla classificazione delle strutture ricettive, alla classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive, alla disciplina della pubblicità dei prezzi, alla definizione dei sistemi turistici locali.

arduo non concordare. Si consideri che la delega richiamata dal d. lgs. n. 79 del 2011 è quella contenuta nell'art. 14 della legge n. 246 del 2005. Il quale ha previsto un'articolata attività di semplificazione: il Governo, individuate mediante appositi decreti legislativi "le disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali si ritiene indispensabile la permanenza in vigore" (c. 14), era altresì delegato "alla semplificazione o al riassetto della materia che ne è oggetto", mediante gli stessi decreti legislativi, anche al fine dell'armonizzazione delle disposizioni mantenute in vigore con quelle pubblicate successivamente alla data del 1° gennaio 1970 (c. 15). Il successivo c. 18 consentiva poi l'emanazione, mediante decreti legislativi, di disposizioni integrative, di riassetto o correttive. Appare dunque chiaro che la delega legislativa di cui ai c. 14, 15 e 18 dell'art. 14 della l. n. 246 del 2005 era finalizzata al riassetto normativo, che poteva anche assumere la forma della codificazione di discipline statali vigenti, anche se non necessariamente anteriori al 1970, e che pure potevano essere oggetto di riforma, ma ai fini della migliore armonizzazione oppure per dare attuazione ai principi e criteri direttivi finalizzati alla semplificazione e stabiliti dall'art. 20 della l. n. 59 del 1997 (espressamente richiamato dall'art. 14, c. 15 della legge n. 246 del 2005). Pur dunque intesa in modo così ampio la delega legislativa, non vi era in essa comunque spazio per una funzione legislativa delegata che avesse ad oggetto una nuova e compiuta disciplina statale di una materia. Ciò va detto anche in relazione a materie di esclusiva competenza statale, giacché - giova ribadirlo - la delega legislativa e i correlativi principi e criteri direttivi erano esclusivamente diretti al riordino e alla semplificazione legislativa. E' infatti del tutto evidente che se il legislatore delegato avesse voluto apportare riforme sostanziali nelle materie oggetto di riordino e non giustificate da finalità di semplificazione avrebbe avuto bisogno di principi e criteri direttivi specifici atti ad indirizzarne l'azione riformatrice. A maggior ragione l'eccesso di delega appare evidente in relazione a materie, come il turismo, per le quali la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione ha addirittura determinato la cedevolezza della disciplina statale previgente, la quale quindi neppure più si poneva come suscettibile di un'attività di riordino e semplificazione¹⁷, tanto più in assenza di principi e criteri direttivi attinenti specificamente alla materia in sé. Ma anche in relazione alle eventuali competenze legislative statali interferenti con la materia del turismo, la delega legislativa non autorizzava il governo a dettare una disciplina di riforma che non trovasse giustificazione in quelle finalità di riordino e di semplificazione di cui all'art. 14 della legge n. 246 del 2005 e all'art. 20 della legge n. 59 del 1997. Per maggior chiarezza si prenda, ad es., l'art. 22 del "codice", che disciplina "i circuiti di eccellenza a sostegno dell'offerta turistica e del sistema Italia", quali "circuiti virtuosi, in grado di collegare tutta l'Italia e di contribuire strategicamente a creare un'offerta tematica idonea a soddisfare le molteplici esigenze dei turisti nazionali e internazionali" e "a sostegno dell'offerta e dell'immagine turistica dell'Italia". Ora, se pure in linea teorica si può anche convenire sull'attrazione in sussidiarietà di una tale funzione amministrativa e della corrispondente potestà normativa, tanto più che l'art. 22 dispone che la definizione dei circuiti nazionali di eccellenza avvenga d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni, tuttavia è palese che tale disposizione, di contenuto del tutto nuovo rispetto alla legislazione previgente in materia, non risponde ad alcuna esigenza di riordino e di

17 Infatti le Regioni hanno provveduto a sostituire con proprie leggi le norme della l. n. 135 del 2001 in pressoché tutti gli ambiti di disciplina della legge quadro (sulla base di Corte cost. n. 196/2003, che ne ha espressamente affermato la cedevolezza): imprese turistiche, organizzazione pubblica per lo sviluppo del turismo, tipologie di turismo. Di modo che il d.lgs. n. 79 del 2011, mediante il nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, non ha approvato un semplice riassetto della disciplina vigente, opportunamente modificata in base ai principi e criteri direttivi di semplificazione, ma ha introdotto una nuova disciplina statale della materia.

semplificazione della disciplina della materia, ma costituisce una riforma tesa a valorizzare il turismo e a diversificare e promuovere l'offerta turistica. Una finalità senz'altro positiva e un'intenzione lodevole, neppure irrispettosa delle competenze regionali, ma evidentemente dettata dal Governo al di fuori dei rapporti costituzionalmente previsti tra Parlamento e Governo nella produzione delle fonti di rango legislativo. Insoddisfacente risultava pertanto il parere al riguardo espresso dal Consiglio di Stato¹⁸, che ha sostanzialmente avallato l'esercizio della delega da parte del Governo (rimettendo alla valutazione di quest'ultimo "se, a fronte del parere sfavorevole delle Regioni, sia il caso di soprassedere all'opera di codificazione, che potrebbe essere comunque foriera di un contenzioso costituzionale"), affermando che gli ampi criteri della delega contenuti nell'art. 14 della l. n. 246 del 2005 "consentono (...) non solo di abrogare dal nostro ordinamento norme desuete, ma anche di apportare significative innovazioni nella stesura dei codici, al fine di adeguare la disciplina all'evoluzione del quadro giuridico nazionale". Una conclusione che manifesta un eccesso di elasticità nell'interpretazione della delega legislativa ed erroneamente invoca a proprio sostegno il precedente parere del Consiglio di Stato n. 5136 del 2009, che si è invece limitato ad esprimere le valutazioni di competenza circa durata e scadenza delle deleghe legislative relative alle sequenze del procedimento di semplificazione normativa previsto dalla l. n. 246 del 2005, chiarendo peraltro che il riassetto normativo a cui l'art. 14 di detta legge è finalizzato, pur implicando l'esercizio di poteri innovativi dell'ordinamento, deve avvenire mediante la composizione in un testo normativo unitario delle molteplici disposizioni vigenti nella materia, "modificandole nella misura strettamente necessaria", oltre che "adeguandole alla disciplina internazionale e comunitaria" e "organizzandole in un quadro nuovo". Del resto la stessa Corte costituzionale in precedenza si era espressa nel senso di ritenere costituzionalmente legittimo l'esercizio della delega avente ad oggetto il riassetto normativo anche quando ciò si concretizzi nella "introduzione di soluzioni sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente", ma "soltanto se siano stabiliti principi e criteri direttivi volti a definire in tal senso l'oggetto della delega ed a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato" (n. 170 del 2009), con la conseguenza che l'intervento innovativo in assenza di principi e criteri direttivi idonei a circoscrivere la discrezionalità del legislatore delegato è illegittimo (n. 239 del 2003). Ebbene, è certo che l'art. 14 della l. n. 246 del 2005, come pure l'art. 20 della l. n. 59 del 1997 hanno posto esclusivamente principi e criteri direttivi finalizzati al riordino e alla semplificazione, mentre il d.lgs. n. 79 del 2011 ha introdotto, mediante il nuovo codice della normativa statale in materia di turismo, una disciplina in larghissima parte nuova. Affermare, dunque, come ha fatto il parere n. 307 del 2011 del Consiglio di Stato, che i principi e criteri direttivi delle deleghe di cui all'art. 14 della l. n. 246 del 2005 e all'art. 20 della l. n. 59 del 1997 sono sufficientemente ampi da consentire qualsiasi innovazione nella disciplina della materia oggetto del riordino significa disconoscere completamente la competenza parlamentare di individuazione dei principi e criteri direttivi relativi ai contenuti specifici della materia e attribuire al Governo una illimitata discrezionalità legislativa al riguardo. Ciò che anche la sentenza qui annotata sottolinea con particolare vigore, affermando che "l'oggetto della delega era circoscritto al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistematica di settori omogenei di legislazione statale, con facoltà di introdurre le integrazioni e le correzioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie", dal momento che "Il fine dichiarato (...) era quello della semplificazione normativa, resa concreta dalla formazione di atti normativi contenenti le discipline statali vigenti – anteriori e successive al 1970 – in differenti materie".

18 Parere espresso dalla Sezione Consultiva per gli atti normativi nell'adunanza di sezione 21 gennaio 2011, n. 307.

3. L'assorbimento dell'eccesso di delega in quanto ridondante sulle competenze regionali

Alla luce delle considerazioni innanzi svolte (e che, si è detto, non sono affatto sconosciute dalla sentenza qui annotata) ci si sarebbe potuto attendere che la Consulta dichiarasse l'incostituzionalità delle singole norme del "codice" contrastanti con la potestà legislativa residuale delle Regioni in materia di turismo, oppure che il Giudice delle leggi giungesse addirittura - con una sentenza esemplare almeno quanto l'adozione del decreto legislativo è stata del tutto incurante dell'assoluta carenza della necessaria delega legislativa - alla dichiarazione d'incostituzionalità dell'intero "codice", in quanto non comportante il riordino e la semplificazione della disciplina vigente in materia, ma una vera e propria riforma del settore. Invece la Corte costituzionale, con la sentenza qui annotata, ha assunto un terzo orientamento, dichiarando fondata la censura di carenza di delega, ma soltanto nei limiti della ridondanza di tale motivo d'illegittimità costituzionale sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni. Il presupposto di tale orientamento è dato dalla constatazione che anche in relazione ad una materia di potestà legislativa regionale di tipo residuale, come è il turismo, lo Stato conserva comunque una competenza legislativa esclusiva interferente, come avviene nelle c.d. materie trasversali, o materie-non materie, quale, in particolare, l'ordinamento civile, che abilita lo Stato a dettare in via esclusiva la disciplina legislativa relativamente, ad esempio, ai contratti turistici e ai profili di responsabilità connessi agli stessi. Pertanto una sentenza dichiarativa dell'incostituzionalità dell'intero "codice" per eccesso di delega avrebbe evidentemente costituito una novità assoluta, perché in accoglimento di motivi - la violazione dell'art. 76 Cost. per eccesso di delega - non necessariamente riferiti alla lesione delle competenze regionali, con conseguente apertura ad una "parità delle armi"¹⁹ tra lo Stato (legittimato a ricorrere per qualsiasi profilo d'illegittimità costituzionale contro le leggi regionali) e le Regioni (che possono impugnare le leggi dello Stato solo se lesive delle proprie competenze costituzionalmente stabilite), che neppure la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione avrebbe determinato²⁰. Per contro, la dichiarazione d'incostituzionalità per eccesso di delega del decreto legislativo con cui è stato approvato il codice della normativa statale in materia di turismo, nei limiti in cui la violazione costituzionale ridonda sul riparto della potestà legislativa tra lo Stato e le Regioni, si situa nel solco di un orientamento dottrinale²¹ e giurisprudenziale²² che risulta sempre più accreditato²³, ancorché necessiti ancora oggi di più precise puntualizzazioni in ordine agli elementi che integrano il ricorso in via principale per lesione indiretta delle competenze regionali²⁴. Infatti anche di recente la Corte costituzionale ha ribadito, come propria "giurisprudenza costante", di avere "ritenuto ammissibili le questioni di legittimità costituzionale prospettate da una Regione, nell'ambito di un giudizio in via principale, in riferimento a parametri diversi da quelli, contenuti nel Titolo V della Parte seconda della Costituzione, riguardanti il riparto delle competenze tra lo Stato e le Regioni, quando sia possibile rilevare la ridondanza delle asserite violazioni su tale riparto e la ricorrente abbia indicato le specifiche competenze ritenute lese e le ragioni della lamentata lesione"²⁵. In realtà, come è stato mostrato dalla dottrina che più si è occupata della questione, questo orientamento si evince già da alcune decisioni precedenti rispetto alla L.C. 3 del 2001,

19 Secondo un'espressione, ormai di uso comune per evocare la possibilità del superamento della tradizionale asimmetria tra Stato e Regioni in ordine ai motivi deducibili nel giudizio in via principale, già utilizzata da C.SALAZAR, *L'accesso al giudizio in via principale e la "parità delle armi" tra Stato e Regioni: qualche considerazione sul presente ed uno sguardo sul possibile futuro*, in AA.VV., *Prospettive di accesso alla giustizia costituzionale*, Torino, 2000, 227 ss.

nelle quali comincia a farsi strada la convinzione secondo cui “ai fini della prospettazione (in sede di giudizio di ammissibilità) o della constatazione (in sede di giudizio di merito) della lesione della sfera regionale di competenza, è sufficiente che la norma impugnata comprima, in qualche modo, le attribuzioni regionali, anche se l’illegittimità costituzionale non viene prospettata in relazione alle norme di competenza ma in relazione ad altri parametri”²⁶. E la norma parametro la cui violazione con maggiore frequenza è stata contestata in quanto implicante la lesione indiretta delle competenze regionali è appunto l’art. 76 Cost., con le correlative leggi delega interposte, nella misura in cui la carenza degli elementi necessari nella legge delega o la loro mancata osservanza da parte del decreto delegato abbiano un’incidenza sulle competenze regionali. Dopo la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione si sono fatte cospicue le pronunce della

20 Dopo che Corte cost. 26 giugno 2002, n. 282 aveva fatto ritenere che la riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione avesse implicato anche per lo Stato la deducibilità dei soli motivi attinenti la lesione della propria competenza (cfr. A.D’ATENA, *La Consulta parla ... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giur. cost.*, 2002, 2027 ss.), le sentenze n. 94/2003 e, soprattutto, 274/2003 hanno invece ribadito la posizione tradizionalmente seguita dalla Corte costituzionale, secondo cui nel giudizio in via principale le Regioni possono far valere esclusivamente la lesione delle proprie competenze, mentre lo Stato può impugnare in via principale una legge regionale deducendo la violazione di qualsiasi parametro costituzionale. Tuttavia un conto è che l’eguaglianza tra Stato e Regioni nel giudizio in via principale implichi la deducibilità dei soli motivi attinenti le rispettive sfere di competenza (orientamento su cui si collocano, dopo la L.C. 3/2001, A.RUGGERI, *Giudizi sulle leggi in via principale e giurisprudenza costituzionale, a seguito della riforma del titolo V (“modello” ed esperienza a confronto)*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2006, § 5; nonché P.CARROZZA, R.ROMBOLI, E.ROSSI, *I limiti all’accesso al giudizio sulle leggi e le prospettive per il loro superamento*, in R.ROMBOLI (a cura di), *L’accesso alla giustizia costituzionale: caratteri, limiti, prospettive di un modello*, Napoli, 2006, 790 s. e 797 ss.), altro che le Regioni siano legittimate ad impugnare le leggi statali per violazione di qualsiasi parametro costituzionale (esito più auspicato *de jure condendo*, che non opinione tratta dalla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione, anche da parte degli AA. che auspicano che la Consulta ammetta le impugnative regionali con maggiore ampiezza, quali, in particolare, M.D’AMICO, *Le zone d’ombra nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale*, in R.BALDUZZI, P.COSTANZO, *Le zone d’ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sulle leggi*, Torino, 2007, 222 ss.; F.FURLAN, *I vizi denunciabili*, ivi, 277 ss.).

21 Cfr. in particolare C.PADULA, *L’asimmetria nel giudizio in via principale*, Padova, 2005, 271 ss.

22 Oltre alle decisioni della Corte costituzionale richiamate dall’opera innanzi citata, si vedano altresì le sentenze 116/2006, 401/2007, 225/2009, 324/2010, 326/2010, 128/2011, 22/2012, 178/2012, 199/2012.

23 Anche se non sono mancate le opinioni critiche al riguardo, come quella di F.DAL CANTO, E.ROSSI, espressa nell’autorevole *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, a cura di R.ROMBOLI, 223, ove sono state confermate “le nostre perplessità sul complessivo atteggiamento della giurisprudenza in materia: meglio sarebbe, a nostro modesto avviso, se la Corte prendesse con nettezza una posizione, ritenendo che stante l’interesse regionale ad agire soltanto con riguardo alla propria sfera di competenza i parametri invocabili sono soltanto quelli che fondano tale competenza”.

24 Su cui cfr. ampiamente M.CECCHETTI, *La “ridondanza” tra mitologia e realtà*, in AA.VV., *I ricorsi in via principale*, Milano, 2011, 279 ss.

25 Così la sentenza n. 22/2012, annotata da M.FRANCAVIGLIA, *Decretazione d’urgenza e rispetto del riparto delle competenze legislative tra Stato e Regioni nei giudizi di legittimità costituzionale in via*

Corte costituzionale che hanno preso in esame la lamentata lesione indiretta delle proprie competenze da parte delle Regioni e la ridondanza sulle competenze regionali dei motivi di incostituzionalità riferiti a parametri costituzionali diversi dalle norme che compongono il titolo V della seconda parte della Costituzione, così come si è ampliato lo spettro di detti altri parametri: oltre alle censure per violazione dell'art. 76 Cost.²⁷, vanno ricordate quelle per violazione dei presupposti della decretazione d'urgenza²⁸ e degli effetti del referendum abrogativo²⁹, nonché, sia pure in decisioni che ne hanno dichiarato l'inammissibilità per mancanza di ridondanza sulle competenze regionali, le censure per violazione del principio di uguaglianza³⁰, del principio di buon andamento³¹ e dei criteri di recepimento delle fonti del diritto dell'Unione europea³². Si tratta, come è evidente, di un orientamento che, senza intaccare l'asimmetria nel giudizio in via principale tra lo Stato e le Regioni dal punto di vista dei motivi deducibili, tuttavia amplia notevolmente la possibilità per le Regioni di ricorrere contro le leggi statali. E l'impugnativa regionale risulterebbe ancor più rafforzata se la Corte aderisse alla tesi secondo cui le Regioni dovrebbero poter ricorrere anche contro le norme legislative statali destinate "ad incidere in termini conformativi"

principale. Cronaca della sentenza della Corte costituzionale n. 22 del 2012, in Rivista telematica AIC, n. 2/2012; ma in termini analoghi, cfr. già le sentenze n. 4/2004 e n. 287/2004.

26 C.PADULA, *L'asimmetria nel giudizio in via principale*, cit., 273.

27 Per un caso di violazione dell'art. 76 Cost. della legge delega sotto il profilo della carenza di principi e criteri direttivi, cfr. Corte cost. n. 280/2004, che ha dichiarato incostituzionali i commi 5 e 6 dell'art. 1 della legge n. 131/2003, in quanto volti a consentire al Governo non la mera ricognizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà legislativa concorrente, ma la "determinazione-innovazione" dei medesimi principi senza indicazione dei criteri direttivi; sulla più ordinaria ipotesi d'illegittimità del decreto legislativo per inosservanza dei principi e criteri direttivi dettati dalla legge delega, cfr. Corte cost. n. 178/2012, che richiama gli ormai cospicui precedenti in cui la Consulta ha affermato l'ammissibilità dei ricorsi regionali che lamentano la violazione da parte del legislatore delegato dei principi e criteri direttivi della delega in quanto suscettibili di comprimere le attribuzioni regionali, tra cui le sentenze nn. 353/2001, 303/2003, 250/2009. Dichiara invece inammissibile i ricorsi regionali per violazione dell'art. 76 Cost., in quanto non comportante una lesione delle competenze regionali, Corte cost. n. 288/2004.

28 Cfr., in particolare, Corte cost. n. 22/2012, in cui l'utilizzo del decreto legge è stigmatizzato in quanto recante norme incidenti su un ambito materiale di competenza concorrente e comportante un vincolo nei confronti delle Regioni estraneo alle finalità della decretazione d'urgenza. In generale, la Corte costituzionale assume i diversi vizi in cui si sostanzia la violazione dell'art. 77 Cost. (carenza dei requisiti della necessità e urgenza, disomogeneità dell'oggetto del decreto, impossibilità di determinare con decreto-legge i principi fondamentali delle materie di potestà concorrente) ove da tale violazione derivi una compressione delle competenze regionali; cfr. al riguardo le sentenze nn. 196/2004, 62 e 272 del 2005, 116/2006.

29 Cfr. la sentenza n. 199/2012, nella quale, dopo che è stato ribadito l'orientamento ormai costante della Corte costituzionale secondo cui "le Regioni possono evocare parametri di legittimità diversi da quelli che sovrintendono al riparto di attribuzioni solo allorché la violazione denunciata sia 'potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni' e queste abbiano sufficientemente motivato in ordine ai profili di una 'possibile ridondanza' della predetta violazione sul riparto di competenze, assolvendo all'onere di operare la necessaria indicazione della specifica competenza regionale che ne risulterebbe offesa e delle ragioni di tale lesione", ha ritenuto ammissibile il motivo di ricorso fondato sulla violazione dell'art. 75 Cost. da parte della norma legislativa statale (art. 4, d.l. n. 138/2011) riproduttiva della norma abrogata mediante referendum popolare.

sull'esercizio della potestà legislativa regionale (ad es., nell'esercizio della potestà legislativa esclusiva sulle materie c.d. "trasversali", oppure nella definizione dei principi statali nelle materie di potestà concorrente), senza che venga in rilievo la violazione di una norma competenziale, ma invece quella di altra norma costituzionale (ad es., diritti fondamentali, principio di eguaglianza, ecc.), che finisca per condizionare la potestà legislativa regionale, anche soltanto rendendola soggetta a caducazione nel caso in cui l'illegittimità costituzionale della norma statale venisse in seguito accertata mediante il giudizio in via incidentale³³. Invece la sentenza annotata ha a che fare con la più classica e frequente forma della lesione indiretta, dichiarando incostituzionali molte norme del "codice" per eccesso di delega e in ragione della ridondanza di tale violazione costituzionale sul riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni. Per di più la sentenza annotata mostra di intendere la "ridondanza" in un senso particolarmente stringente e cioè non come mera interferenza della norma legislativa incostituzionale per contrasto con parametri extracompetenziali su una materia attribuita alla potestà legislativa regionale³⁴, ma come vizio determinante un'incidenza diretta sul criterio di riparto delle competenze. Al riguardo, si torni per un attimo a quanto già evidenziato circa il palese eccesso di delega di cui è viziato l'intero codice, in quanto non diretto semplicemente a riordinare e semplificare la disciplina statale in materia, ma piuttosto a riformarla, anche relativamente a quei profili di disciplina che ben potrebbero essere ascritti alla potestà legislativa statale in quanto relativi a materie c.d. trasversali, oppure

30 La Corte costituzionale mostra di ritenere che anche la violazione dell'art. 3 Cost. (sia in quanto determini una disparità di trattamento, sia che si concreti in violazione del principio della ragionevolezza; cfr. al riguardo F.DAL CANTO, E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R.ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, Torino, 2007, 250 s.) nella misura in cui determini una lesione delle competenze regionali, può essere lamentata nei ricorsi regionali (cfr. le sentenze nn. 196/2004 e 326/2010, benché in entrambe il motivo di ricorso è dichiarato inammissibile proprio per carenza della necessaria ridondanza sulle competenze regionali).

31 Mentre Corte cost. n. 324/2010 dichiara inammissibile la censura dell'art. 97 Cost. in quanto non ridondante sulle competenze regionali, la sentenza n. 128/2011 (su cui cfr. la nota di D.MONEGO, *L'instabile giurisprudenza costituzionale sui motivi di ricorso per invasione indiretta delle competenze regionali*, in *Forum di quaderni costituzionali*, 2011) addirittura afferma che "la violazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione (...) non si risolve in una questione sul riparto delle competenze legislative", come ad escludere la possibilità di una lesione indiretta delle competenze regionali derivante dalla violazione dell'art. 97 Cost.

32 Cfr. Corte cost. n. 225/2009, che pure ritiene non dimostrata la ridondanza del mancato integrale recepimento di direttiva dell'Unione europea da parte di decreto legislativo (nella fattispecie il n. 152 del 2006).

33 C.PADULA, *op. cit.*, 308 ss.; M.CECCHETTI, *op. cit.*, cit., 288 ss.

34 In questo senso si può leggere la sentenza n. 22/2012, che afferma sussistere la ridondanza della violazione dell'art. 77 Cost. per il fatto "che le norme impugnate incidono su un ambito materiale" (protezione civile) "di competenza legislativa concorrente", secondo un orientamento che, ai fini dell'ammissibilità del motivo di ricorso, si limita a richiedere che la norma legislativa statale censurata "intervenga in materie nelle quali" le Regioni "siano titolari di una competenza" (così F.FURLAN, *op. cit.*, 280).

perché riconducibili a funzioni amministrative attratte allo Stato in applicazione del principio di sussidiarietà. Si tratta quindi di una violazione costituzionale che prescinde dal riparto di competenze ma che inficia disposizioni le quali interferiscono con la potestà legislativa regionale. Che è quanto avviene anche nell'ipotesi di vizi costituzionali attinenti ai profili procedurali di promulgazione delle leggi e di emanazione degli atti aventi forza di legge, quali, ad es., il mancato rispetto del termine della delega o la violazione dell'art. 72 Cost. nell'approvazione di una legge. Ebbene, tali violazioni di norme costituzionali extracompetenziali, secondo la dottrina, ben potrebbero abilitare le Regioni a proporre ricorso in via principale, in quanto interferenti con le materie di competenza regionale, e ciò anche se, in ipotesi, non fosse accertabile alcuna violazione dei criteri di riparto delle competenze, ma esclusivamente in ragione del vincolo a carico delle Regioni che comporta l'atto legislativo statale emanato in violazione delle norme costituzionali che regolano il suo procedimento di formazione³⁵. Invece la sentenza qui annotata raccorda in modo stringente l'eccesso di delega con la diretta e vincolata incidenza sul criterio di riparto delle competenze, affermando che "Esula dall'ambito della delega (...) il riassetto generale dei rapporti tra Stato e Regioni in materie non di competenza esclusiva statale", dal momento che la delega "non consentiva (...) la disciplina ex novo dei rapporti tra Stato e Regioni" e tanto meno il "ricorso al metodo della cosiddetta 'attrazione in sussidiarietà', che, qualificandosi (...) come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento". Pertanto nella sentenza annotata la violazione di una norma costituzionale extracompetenziale assume rilievo in quanto è fatta consistere nella carenza di indirizzi e criteri direttivi parlamentari circa il concreto riparto delle competenze legislative in materia, in applicazione dei nuovi criteri di riparto conseguenti alla riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Di questa accezione restrittiva della "ridondanza" si ha conferma nella parte in cui la sentenza annotata dichiara inammissibile il denunciato contrasto tra l'art. 24 del "codice", recante la disciplina di "incentivazione di iniziative di promozione turistica finalizzate alla valorizzazione del patrimonio storico-artistico, archeologico, architettonico e paesaggistico", e l'art. 76 Cost., in quanto l'attività di valorizzazione e di promozione dei beni culturali con finalità turistica ben può essere svolta sia dallo Stato, sia dalle Regioni, "ciascuno nel proprio ambito di competenza"; conseguentemente, secondo la sentenza annotata, "Con la norma impugnata (...) il legislatore statale non ha oltrepassato i limiti posti dall'art. 117, terzo comma, Cost., di talché deve essere dichiarata inammissibile la questione prospettata per eccesso di delega, in quanto la relativa censura non ridonda in una lesione di attribuzioni costituzionalmente riconosciute alle Regioni". Ne deriva, chiaramente, che la valutazione preliminare della "ridondanza", quale criterio di ammissione nel giudizio in via principale di ricorsi regionali imperniati su motivi attinenti la violazione di norme costituzionali extracompetenziali, conduce ad una pronuncia di inammissibilità tutte le volte in cui, pur vertendosi in materia di potestà legislativa regionale, la norma legislativa statale censurata comunque sia riconducibile ad un titolo competenziale dello Stato. Il che conduce ad una sostanziale assimilazione tra la valutazione preliminare sull'ammissibilità del ricorso regionale e la valutazione nel merito circa l'effettiva lesione della sfera di competenza regionale³⁶. Sostanziale, ma non formale.

35 M.CECCHETTI, *op. cit.*, 291 s.

36 L'incerto confine tra la valutazione di inammissibilità del motivo di ricorso e la decisione sul merito del ricorso nei casi di lesione indiretta delle competenze regionali derivanti dalla violazione dell'art. 76 Cost. è già stato evidenziato da F.DAL CANTO, E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R.ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2002-2004)*, Torino, 2005, 222.

Infatti, nella sentenza annotata, la Corte, pur riconoscendo che la gran parte delle norme del “codice” determinano “un accentramento di funzioni legislative spettanti in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo”, in quanto riguardanti profili di disciplina riconducibili alla potestà legislativa regionale di tipo residuale (classificazione delle strutture ricettive, classificazione degli standard qualitativi delle imprese turistiche ricettive, disciplina degli standard qualitativi dei servizi e delle dotazioni per la classificazione delle strutture ricettive, definizione dei sistemi turistici locali), tuttavia non procede alla correlativa dichiarazione di incostituzionalità, valutando le stesse norme lesive delle competenze regionali, e invece si limita a dichiarare ammissibile e fondata la censura di eccesso di delega in quanto effettivamente ridondante sulle competenze regionali. Del resto è la stessa sentenza qui annotata a premettere, richiamandosi ai precedenti della Corte, che le censure relative all’art. 76 Cost. integrano una “pregiudizialità logico-giuridica”, in quanto “investono il corretto esercizio della funzione legislativa e, quindi, la loro eventuale fondatezza eliderebbe in radice ogni questione in ordine al contenuto precettivo della norma in esame”. Così si comprende perché la Corte neppure sia giunta a dichiarare l’incostituzionalità delle molteplici norme del “codice” che, richiamandosi esplicitamente o meno al criterio della chiamata in sussidiarietà, hanno attratto ambiti di disciplina alla potestà legislativa dello Stato senza neppure la previa intesa in seno alla Conferenza Stato-Regioni.

4. Alcune conclusioni

La sentenza annotata conferma, semmai ce ne fosse ancora bisogno, che i ricorsi in via principale da parte delle Regioni possono solo lamentare la lesione delle proprie competenze e invocare la violazione di norme costituzionali extracompetenziali solo se “ridondanti” sulle competenze regionali. Infatti la censura di eccesso di delega che le Regioni hanno mosso con riguardo all’intero codice della normativa statale sul turismo non è stata ritenuta ammissibile dalla sentenza annotata con riguardo alle norme comunque di competenza statale, perché riconducibili alle materie c.d. trasversali, e ciò indipendentemente dall’eccesso di delega di cui pure queste norme sono inficcate, ma per il solo fatto che le stesse non ridondano sulle competenze regionali. Sarà dunque eventualmente un ricorso in via incidentale a riproporre la questione. Ma la sentenza annotata assume un orientamento restrittivo anche relativamente alla lesione indiretta delle competenze regionali. Infatti la denuncia della violazione di norme costituzionali extracompetenziali è ritenuta ammissibile solo se direttamente incidente sul criterio costituzionale di riparto e non anche se comunque interferente in una materia in cui sussistano competenze legislative regionali. In tal modo le uniche lesioni indirette censurabili dalle Regioni nel giudizio in via principale risultano essere quelle ammissibili per ridondanza sulle competenze regionali, ma in definitiva anche fondate perché dettate al di fuori dei titoli in base ai quali la competenza legislativa può essere ascritta allo Stato e quindi in violazione del criterio costituzionale di riparto³⁷. Siamo dunque ben lontani dalle prospettazioni della dottrina che si è spinta a configurare l’ammissibilità dei ricorsi regionali che lamentano la violazione di norme extracompetenziali in quanto interferenti in materie di competenza regionale, anche se, in ipotesi, non risulti violata alcuna norma costituzionale sul riparto di competenze. Ma la sentenza annotata rende evidente una

³⁷ Un dubbio che hanno avanzato anche F.DAL CANTO, E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R.ROMBOLI, *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (2005-2007)*, cit., 249.

conseguenza ulteriore. Laddove la violazione di norme extracompetenziali risulti ridondante sulle competenze regionali, pur nel senso restrittivo fatto proprio dalla sentenza annotata, allora tale censura acquista una pregiudizialità logico-giuridica rispetto alla valutazione dell'effettiva lesione delle competenze regionali, anche se ciò risulti assolutamente palese, come avviene quando l'attrazione in sussidiarietà a livello statale di una competenza legislativa regionale risulti non avere neppure ottenuto né l'assenso, né tanto meno l'intesa in seno alla Conferenza Stato Regioni. L'effetto di una sentenza imperniata sull'eccesso di delega, al di là dell'annullamento delle norme viziate, è dunque quello di imporre il corretto esercizio della funzione legislativa, dando modo di ricostruire relazioni corrette tra lo Stato e le Regioni con riguardo alla disciplina di materie che, pur attribuite alla potestà legislativa residuale delle Regioni, tuttavia possono avere la necessità di un'interferenza legislativa statale, non solo per i profili che attengono alle materie c.d. "trasversali", ma anche in ragione di "istanze unitarie". E in effetti questo appare l'oggettivo esito della sentenza annotata, fare in modo che lo Stato eserciti correttamente la potestà legislativa ad esso spettante e interferente con la materia del turismo, avendone effettivo titolo competenziale, oppure sulla base dei noti presupposti richiesti dalla giurisprudenza costituzionale per la chiamata in sussidiarietà. Ma un esito non dissimile sarebbe derivato da una sentenza che avesse dichiarato incostituzionali le norme impugnate per violazione dei criteri di riparto della potestà legislativa in materia, anche alla luce della stessa giurisprudenza costituzionale circa i limiti di applicazione della "chiamata in sussidiarietà".