

**Recenti tendenze della Giurisprudenza costituzionale
sul riparto per materie tra Stato e Regioni
e sul declino del principio di leale collaborazione.**

di Filippo Benelli

(in corso di pubblicazione su *“le Regioni”*, 2012)

Con la sentenza annotata, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Calabria n. 4 del 2011 in materia di tracciabilità dei flussi finanziari.

La sentenza suscita interesse per la motivazione utilizzata dalla Corte per accogliere la questione e può essere ascritta a un nuovo filone giurisprudenziale sui rapporti tra Stato e Regioni invertebrati degli ultimi anni.

Con la legge impugnata, la Regione Calabria aveva disposto la tracciabilità dei flussi finanziari per tutti i beneficiari di finanziamenti regionali superiori a 10.000,00 euro al fine di garantire *“la legalità, la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative della Regione Calabria”*. Secondo la Corte, l'intervento normativo è estraneo alle competenze regionali e, *“in ogni caso”* genera illegittimamente *“interferenze, anche potenziali”* con la disciplina statale di prevenzione e repressione dei reati.-

Benché il profilo di interesse che si vuol qui analizzare riguarda le interferenze tra la potestà legislativa dei due Enti, il corretto inquadramento della fattispecie decisa dal giudice delle leggi suggerisce alcune rapidissime riflessioni su quanto statuito in merito all'individuazione della *materia*. Nel richiamare i suoi precedenti pre e post riforma del 2001, infatti, la Corte ribadisce che *“la promozione della legalità, in quanto tesa alla diffusione dei valori di civiltà e pacifica convivenza su cui si regge la Repubblica, non è attribuzione monopolistica, né può divenire oggetto di contesa tra i distinti livelli di legislazione e di governo”*. Si tratta, quindi, di una funzione strumentale che indica una modalità di esercizio della funzione pubblica e non, invece, un titolo competenziale vero e proprio. Ne consegue che la legittimità del provvedimento regionale volto a garantire la legalità è interamente dipendente alla materia in cui l'intervento legislativo regionale insiste, secondo il meccanismo ben inquadrato nella sent. 4/1991.

La promozione della legalità non è, quindi, una competenza di uno o dell'altro ente ma è, piuttosto, un obiettivo a cui devono aspirare tutti i soggetti istituzionali. E', allora, nella natura delle cose che, nell'adozione di queste misure, si possano creare interferenze tra i due legislatori.

A 11 anni dall'approvazione della riforma costituzionale del 2001, quello delle interferenze tra provvedimenti legislativi statali e regionali (e quindi il più ampio tema del coordinamento normativo) rappresenta ancora

un terreno insidioso ed è oggetto di riconsiderazione in alcune più recenti pronunce costituzionali

Come noto, all'indomani della riforma costituzionale del Titolo V, la Corte costituzionale aveva avviato un'importante opera di reinterpretazione del nuovo riparto di competenze, cercando di dare funzionalità e completezza al nuovo sistema di *multilevel constitutionalism*. La giurisprudenza dei primi anni post riforma è, infatti, chiaramente orientata verso l'esaltazione di un sistema di relazioni tra Stato e regioni di tipo policentrico, in cui trovano coesistenza una pluralità di ordinamenti giuridici autonomi e al tempo stesso coordinati e comunicanti¹. L'inadeguatezza del modello costituzionale ad affrontare e risolvere tutti gli intrecci di competenze tra i diversi livelli territoriali di governo ha dato origine a una complessa e meritoria opera di *sistematizzazione* da parte della Corte costituzionale che, suffragata anche dagli spunti provenienti dalla dottrina, ha fornito in via interpretativa l'impalcatura dogmatica destinata a regolare i rapporti tra gli Enti. Tale *sistematizzazione* si rendeva necessaria in ragione della scelta compiuta dal revisore costituzionale di affidare alla sola ripartizione per *materie ex artt. 117, commi 2, 3 e 4 Cost.* la disciplina dei rapporti tra Stato e regioni. Come noto, infatti, il limite delle materie tradisce un'evidente evanescenza² e mostra almeno due profili di fragilità. Il primo può essere identificato nella difficoltà di individuare gli esatti contorni dei singoli ambiti materiali; il secondo si sostanzia nell'oggettiva impossibilità di ricondurre l'insieme delle norme che compongono l'ordinamento giuridico a singole e ben individuate materie. Vi sono, allora, frequenti spazi di sovrapposizione in cui le varie entità materiali tendono a confrontarsi dando luogo a un poliedrico e complesso fascio di interessi³.

Un esempio di tale sovrapposizione può essere individuato proprio nel caso in commento, dove la competenza statale in materia di ordine pubblico e sicurezza si sovrapponeva alla competenza locale in ordine

1 R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, 1219.

2 L'osservazione è ripresa frequentemente in dottrina. A titolo di esempio cfr. M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 370, che evidenzia come "così come era accaduto nell'imperio del vecchio Titolo V, anche oggi la giurisprudenza costituzionale mostra di provare un serio imbarazzo nel definire l'ambito competenziale abbracciato dagli elenchi dell'art. 117".

3 R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista* 2001, 1218, segnala che "il Titolo V ha «dimenticato» il problema del coordinamento e della collaborazione. Del dittico «supremazia – collaborazione» ha preso in considerazione la prima parte, attenuandone la portata, ma ha del tutto trascurato la seconda. I problemi delle esigenze unitarie, degli interessi infrazionabili, del coordinamento, della collaborazione restano problemi irrisolti e perciò permanentemente iscritti all'ordine dei lavori".

all'organizzazione delle sue funzioni in un'ottica di promozione della legalità.

Le *materie* indicano le competenze, ma non regolano da sole i problemi di interferenze. Necessitano, quindi, di un'architettura di contorno, la cui fonte deve comunque ricondursi alla Costituzione, così da fornire la cornice entro cui calare le sintetiche enunciazioni dell'art. 117 Cost⁴. Nella ricca giurisprudenza che segue la riforma, la matrice di questa impalcatura era individuata nel principio di leale collaborazione, evocato in talune disposizioni costituzionali (cfr. artt. 116, comma 3, 11, commi 5 e 8; 118, comma 3; 120, comma 2) ed esaltato nella giurisprudenza costituzionale fino a farne il principio informatore dei rapporti tra Stato e Regione. Nella giurisprudenza post 2001 tale principio può essere paragonato al *"grasso che fa scorrere gli ingranaggi"*⁵ e diviene *"funzionale a contemperare il valore dell'unità con quello dell'autonomia"*⁶. In questa prima fase della giurisprudenza costituzionale, la Corte porta a compimento quella via italiana al regionalismo collaborativo inaugurata già prima della riforma e divenuta ricca di richiami già nella giurisprudenza degli anni '90⁷.

Semplificando il percorso intrapreso dalla Corte costituzionale, si può affermare che per questa via il Giudice delle leggi ha dato voce e soluzione alle intrinseche e *naturali* esigenze di coordinamento e unificazione normativa tra i due livelli territoriali di legislazione.

L'intreccio degli interessi, *"fa venir meno l'unicità 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"*⁸. La Corte costituzionale ci aveva abituati a questo intreccio di competenze, con la conseguenza che la legge statale e quella regionale potevano sovente incidere (la prima direttamente, la seconda incidentalmente) nel medesimo ambito materiale: *"anzi, non è affatto*

4 Sul punto si rinvia a F.BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie. Problemi teorici e applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006.

5 R.BIN, *Il principio di leale collaborazione nei rapporti tra poteri*, in *Riv. Dir. Cost.* 2001, 11.

6 G.ROLLA, *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti. Considerazioni alla luce della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in questa *Rivista* 2002, 325.

7 F. BENELLI, *Corte costituzionale e regioni. Sentenze interpretative nel giudizio principale e regionalismo collaborativi*, Rimini, 1999, 190 ss. Nella giurisprudenza *ante* riforma, il principio di leale collaborazione si afferma gradualmente fino a divenire uno dei principi informatori della giurisprudenza degli anni '90.

8 R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in questa *Rivista* 2008, 398 ss.

escluso che le Regioni, muovendo dalle proprie competenze, dettino norme che ricadono anche nelle materie esclusive dello Stato⁹. In questi settori, la misura delle competenze dei due Enti era il frutto di un giudizio di proporzionalità ed adeguatezza. La giurisprudenza di questo primo periodo era ricca i richiami in tal senso: a “forme adeguate e proporzionate” la Corte fa riferimento già nella sent. 272/2004 mentre nella sent. 14 dello stesso anno sono evocati “strumenti di intervento [che] siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi”.

La materia “ordine pubblico e sicurezza” (art. 117, secondo comma, lett. h), anch’essa ricondotta dalla Corte costituzionale nel novero delle materie trasversali, in passato non si è sottratta a questi principi. Invero, il giudice delle leggi ha più volte precisato che le “Regioni e Province autonome non sono titolari di competenza propria nella materia dell’ordine pubblico e della sicurezza, nella materia cioè relativa sia alla prevenzione dei reati, sia al mantenimento dell’ordine pubblico”, ma in tali settori ha comunque ammesso interventi legislativi regionali¹⁰.

La sentenza in commento sembra ispirata a una diversa filosofia. La Corte costituzionale, infatti, esclude che possano legittimamente verificarsi delle interferenze (reali o potenziali).

In primo luogo, il Giudice delle leggi riprende da alcune sue precedenti pronunce¹¹ la definizione della materia *ordine pubblico e sicurezza*, facendola coincidere con le “*misure inerenti la prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico*”. Nel caso di specie, così come nei precedenti richiamati nella decisione, non viene negata la natura trasversale della materia di cui all’art. 117, secondo comma, lett. h). Ciò che muta rispetto alla giurisprudenza precedente, infatti, sono le conseguenze che l’esercizio di questa materia ha sugli spazi di autonomia regionale.

Nello schema classico delle materie trasversali, la coesistenza tra la legislazione dei due diversi livelli di governo rappresenta la regola o comunque una eventualità, certo non stigmatizzata dalla giurisprudenza costituzionale. Al pari e conseguentemente, anche la presenza di interferenze tra disciplina statale e regionale è la regola. Nella giurisprudenza successiva al 2001 questi spazi di interferenza sono regolati ed ordinati dal principio di leale collaborazione, così da impedire alla natura trasversale di talune materie di tradursi in una totale compressione degli spazi di autonomia regionale che, anzi, attraverso

9 R.BIN – G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, 2009, 164.

10 Corte cost., sent. 167/2010. Cfr., altresì, sent 237 e 222 del 2006 e 290/2001.

11 Cfr. corte cost., sentt. 407/2002, 35/2011, 226/2010, 50/2008, 222/2006 e 428/2004.

l'applicazione del principio di leale collaborazione, era garantito. Infatti, la possibilità riconosciuta allo Stato di interferire in materie di competenza regionale per perseguire la cura di valori trasversali *“non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo”*¹². Conseguentemente, l'attribuzione allo Stato della cura di un valore trasversale non comporta l'esclusione della competenza regionale alla cura d'interessi funzionalmente collegati come, nel caso di specie, la legalità e la trasparenza delle operazioni finanziarie ed amministrative regionali (art. 2 della legge impugnata).

Non si tratta, è utile precisare, di affermazioni meramente programmatiche, poiché fin dalle sue prime pronunce post riforma la Corte ha fatto applicazione delle regole della trasversalità per affermare anche la competenza regionale¹³.

La natura trasversale, quindi, non si traduceva necessariamente in una compressione dell'autonomia regionale, ma era piuttosto espressione di una relazione biunivoca da leggersi in chiave di reciprocità. Tale coesistenza riguarda, quindi, tutte le materie trasversali e quindi anche quelle che rappresentano il *nocciolo duro*¹⁴ della competenza legislativa statale o regionale.

Se è vero che nei settori occupati dalle materie trasversali si realizza un concorso di fonti non espressamente regimentato dalla Costituzione; è anche vero che la giurisprudenza post 2001 appare caratterizzata da un evidente sforzo volto a identificare in via interpretativa i meccanismi attraverso cui disciplinare le interferenze tra i due legislatori. Il carattere della trasversalità enunciato in questa costruttiva fase della giurisprudenza costituzionale *“impedisce di concepire quelle materie come mero ritaglio di competenza a favore del potere centrale, poiché la portata che sono destinate ad assumere molte delle voci elencate non si esaurisce sul piano orizzontale, inevitabilmente producendo condizionamenti sulla legislazione regionale nelle materie non enunciate”*¹⁵. Era, al pari, evidente che nelle materie trasversali la potestà legislativa regionale non potesse subire una generale degradazione¹⁶.

12 In questi termini, le sentt. 536 e 407 del 2002.

13 Cfr., ad es., sent. 222/2003, 312/2002.

14 L'espressione è ripresa da R.BIN, *Le prospettive della legislazione regionale*, in questa *Rivista* 2006, 893.

15 R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa *Rivista* 2001, 1233.

16 G.SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie trasversali*, in *Dir. Pubbl.* 2004, 482-483.

Nella sentenza in commento, così come nella giurisprudenza Costituzionale degli ultimi anni¹⁷, il ricorso alle materie trasversali avviene senza l'applicazione delle regole volte a garantire l'autonomia regionale, abbandonando – secondo un approccio innegabilmente connotato da una forte carica centralista - il modello che era stato delineato dalla Corte all'indomani del 2001. I principi e i meccanismi di coordinamento di cui la giurisprudenza post riforma faceva applicazione, e quindi il principio di leale collaborazione nonché i requisiti della proporzionalità ed adeguatezza, nella sentenza in commento non sono neppure evocati.

Nella sua precedente giurisprudenza, la Corte risolveva gli intrecci di competenze legislative conseguenti alla natura trasversale di molte delle materie statali di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost. con tecniche argomentative assai sofisticate, modulate intorno al principio di leale collaborazione e volte alla ricerca di un punto di equilibrio¹⁸ (e quindi di coesistenza) tra i diversi interventi legislativi.

La lettura della giurisprudenza più recente – alla quale anche la sentenza commentata può essere ascritta - sembra aver abbandonato, almeno in parte, questa impostazione per accedere a un quadro semplificato e poco autonomistico dei rapporti tra Enti, secondo un modello che ricorda molto da vicino quello duale.

L'applicazione della *nuova* trasversalità, caratterizzata dalla negazione di interferenze, concrete o potenziali, tra la disciplina statale e quella regionale muove oggi da presupposti diversi e forse opposti rispetto a quelli utilizzati fino a pochi anni fa. Rispetto alla prima giurisprudenza post riforma, l'esclusione delle interferenze legislative tra i due livelli territoriali di governo determina una forte semplificazione dei rapporti tra Enti a totale sacrificio dell'autonomia regionale. Il fenomeno della trasversalità non opera più in combinato disposto con il principio di leale collaborazione e non si preoccupa più di regolare gli spazi di intersezione e sovrapposizioni tra leggi dello Stato e delle regioni. Non è, quindi, smentita dalla giurisprudenza costituzionale la natura trasversale di molte delle competenze legislative statali, ma ne cambiano le conseguenze poiché la Corte ritiene oggi che quelle stesse materie, nonostante la *trasversalità*, siano pur sempre materie esclusive, come tali prevalenti su quelle regionali¹⁹, senza che ci sia più necessità di alcun coordinamento. La trasversalità, quindi, determina oggi un *ritaglio* delle competenze, in grado di spostare le competenze costituzionali dalle Regioni allo Stato.

17 Cfr. F.BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in questa *Rivista* 2011, 251 ss.

18 La teoria dei punti di equilibrio è enunciata in termini espressi da R. BIN, «*Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*» – Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, 319-320

Se, poi, si considera che la giurisprudenza costituzionale ha riclassificato nella categoria delle materie trasversali buona parte delle materie statali esclusive e concorrenti²⁰ ci si rende conto come questo nuovo utilizzo delle *materie non materie* interessi il cuore delle relazioni tra Stato e regioni riscrivendole radicalmente in un disegno che appare poco soddisfacente dell'autonomia regionale. Così reinterpretato, l'art. 117 Cost. non è più in grado di individuare le diverse competenze dei due Enti, che, in buona misura, dipendono dalle *politiche* Statali. Come già segnalato²¹, infatti, ogni qual volta lo Stato mette mano a un intervento legislativo di riforma in uno dei settori di interesse statale, si assiste a una riedizione del ritaglio delle materie che sottrae, senza alcuna tutela procedimentale o sostanziale, talune competenze legislative alle regioni. La definizione delle materie è, quindi, condizionante dell'idea di regione che sta emergendo nella giurisprudenza costituzionale, sempre più assimilabile a quella di Ente locale.

19 Questa lettura delle materie trasversali a danno dell'autonomia regionale era stata proposta in passato da una dottrina minoritaria. Cfr., ad es., G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N.ZANON – A.CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 189. Secondo l'autore, infatti, "le materie trasversali, indicando momenti di supremazia della legge statale in relazione ad oggetti che si per sé rientrano nella materia regionale – sia essa esclusiva o concorrente – sono clausole che autorizzano il legislatore statale ad intervenire in qualunque materia per le finalità indicate dalla norma".

20 Si pensi, solo per formulare alcuni esempi post 2001, ai livelli essenziali delle prestazioni (sentt. 282/2002 e 88/2003); alla tutela della concorrenza (sentt. 14/2004, 272/2004, 320/2004 e 345/2004); 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, 247/2006 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)).

21 F.BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in questa *Rivista* 2011, 284.