

## Nomina costituzionali, materie e interessi: la Corte contraddice se stessa

di Rosanna Tosi

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2/2006)

La sentenza n. 405 del 2005 dichiara l'illegittimità dell'intera legge toscana in tema di libere professioni (l.r. 28 settembre 2004, n. 50), che dettava norme riguardanti gli ordini professionali, perché "dalla dimensione nazionale - e non locale - dell'interesse sotteso e dalla sua infrazionabilità deriva che ad essere implicata sia la materia «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» che l'art.117, secondo comma, lettera g) della Costituzione riserva alla competenza esclusiva dello Stato, piuttosto che la materia «professioni» di cui al terzo comma del medesimo articolo 117 della Costituzione, evocata dalla resistente".

Come si vede, non compare neppure un cenno alla sentenza n. 270 dello stesso anno, che - trattando degli Istituti di ricovero e cura - aveva dimostrato grande accuratezza nel contenere la potenziale pervasività della formula "enti pubblici nazionali"; e un piglio così sbrigativo appare tanto più ingiustificato di fronte agli ordini professionali. Questi sono, infatti, enti dotati di base associativa, da tenere distinti dagli enti strumentali a cui parrebbe voler alludere la formula costituzionale, dal momento che accosta gli enti pubblici nazionali all'organizzazione amministrativa dello Stato; inoltre, dovrebbe anche essere tenuto in considerazione che la grandissima parte degli ordini ha una organizzazione a base locale (provinciale o circondariale), dove si esercitano le principali funzioni pubbliche assegnate a questi enti (in particolare, l'iscrizione agli albi). Con il che non si vuole affatto sostenere che gli interessi gravitanti intorno agli ordini professionali non abbiano rango nazionale e non meritino una normativa (almeno in parte) uniforme, se non altro perché si tratta di una disciplina che finisce per fungere da limite alla libertà di associazione; ma questa esigenza può essere efficacemente soddisfatta dalla legislazione statale di principio, cui viene spesso riconosciuta una significativa penetrazione, soprattutto quando sono in gioco interessi costituzionalmente protetti. E la legge toscana dichiarata illegittima non contrastava in alcun modo con la vigente disciplina statale, atteggiandosi come disciplina di mera integrazione.

Ma la Corte ha preferito seguire l'impostazione del ricorso governativo, che invocava il limite delle materie e non quello dei principi, e ha accolto la censura proposta affidandosi ad una concezione del rapporto tra interessi e materie, che vede gli interessi nazionali tutti accorpati nelle materie di esclusiva competenza statale, mentre altrove gli interessi avrebbero sempre e solo rilievo locale: nel caso il riferimento è alle "professioni", una voce che compare nel comma 3 dell'art.117, ma il contesto non fa dubitare che vada esteso ad ogni materia di competenza regionale, sia concorrente che - a maggior ragione, parrebbe - residuale. E', tuttavia, sufficiente una rapida lettura del testo costituzionale per dubitare della proponibilità di una tale idea: basti guardare ai molti settori attinenti allo sviluppo economico, nascosti dietro la locuzione "altre materie", che difficilmente possono essere ritenuti comprensivi di interessi soltanto locali; basti considerare - quanto alle materie assegnate alla potestà concorrente - che la legislazione statale di principio è destinata ad offrire disciplina uniforme agli interessi nazionali vertenti in quelle materie, come da sempre dice la Corte, con l'unanime consenso della dottrina.

Le anacronistiche relazioni tra materie e interessi tratteggiate dalla sentenza n. 405 del 2005 si collocano su un terreno del tutto antitetico a quello su cui si muove ormai stabilmente una corposa prassi giurisprudenziale. Non mi riferisco alle reiterate affermazioni che escludono l'interesse nazionale dal novero dei limiti alla competenza legislativa regionale (si veda la sentenza n. 303 del 2003 e, più di recente, la n. 285 del 2005); affermazioni di questo tipo potrebbero, al contrario, convivere agevolmente con la decisione che occasiona questa nota: che necessità ci sarebbe, infatti, di un limite degli interessi nazionali, se la presenza di interessi di questo rango fosse a priori esclusa dalle materie destinate all'intervento regionale?

Voglio invece ricordare che da tempo - ben da prima dell'entrata in vigore della riforma del 2001 - la Corte costituzionale ha iniziato il suo percorso di allontanamento dalla semplicistica idea che le materie statali e regionali si distinguano le une dalle altre per il rilievo degli interessi. A questo proposito si può ricordare [1] - per il periodo precedente la riforma - il modo in cui si atteggiava il limite degli interessi nazionali. In una prima fase esso veniva combinato con il limite orizzontale e conduceva ai noti ritagli di materia; esemplare di questa prospettiva è la decisione n. 138 del 1972, in tema di fiere e mercati, ove si affermava "che, pur nell'ambito della stessa espressione linguistica, non è esclusa la possibilità di identificare materie sostanzialmente diverse secondo la diversità degli interessi, regionali o sovregionali,

desumibile dall'esperienza sociale e giuridica". Parallelamente - e poi con una sempre maggiore frequenza - si preferì collegare il limite degli interessi con il limite territoriale: non saprei dire quanto questo aggiustamento di rotta giovò all'autonomia regionale di allora (e probabilmente la risposta, che oggi importa poco cercare, non sarebbe univoca), ma certamente già si prospettava una diversa concezione del riparto di competenze: gli interessi nazionali costituivano ancora un titolo abilitante l'intervento del legislatore statale, capace di condizionare la legge regionale, ma non più di escluderla, proprio perché quegli interessi non venivano collocati fuori dalle materie di spettanza regionale. E sempre prima della riforma si poteva notare che la Corte non considerava le materie regionali alla stregua di oggetti, avendo cura "di tenere ben distinti gli uni dagli altri i possibili modi di disciplina degli oggetti stessi"[2]; il che significava evidenziare la presenza di interessi di diverso grado nel medesimo campo materiale.

Dopo la riforma costituzionale la Corte ha accelerato il suo cammino nella riconsiderazione dei rapporti tra interessi e materie e non avrebbe potuto essere diversamente, volendo dare una lettura equilibrata e realistica ad un testo per molti versi insoddisfacente. Una decina di anni fa Livio Paladini avvertiva: "Non basta ...denominare una qualche materia e quindi inserirla in questo o quell'elenco. Ciò che veramente conta, secondo esperienza, sono la distinzione e la ricomposizione dei rispettivi interessi"[3]; non si può dire che il legislatore - né quello costituzionale né, per altri versi, quello ordinario - abbia seriamente tenuto in considerazione questo insegnamento, il quale ha invece guidato il giudice costituzionale. Così, evitando l'alternativa di una dilatazione delle attribuzioni statali che avrebbe portato a veri e grossi ritagli nelle materie regionali, le competenze c.d. trasversali sono state smaterializzate, come è stato efficacemente detto con riguardo all'ambiente[4]. Nella stessa direzione si muove la sentenza n. 303/2003, capostipite di una serie di altre, nel momento in cui non ignora la presenza di interessi nazionali nelle materie assegnate alle Regioni, apprestando una soluzione - già suggerita in dottrina[5] - che non comporta affatto il passaggio allo Stato dell'intera tutela degli interessi nazionali e che certamente si stacca dalle logiche precedenti la riforma, anche perché ora l'interesse nazionale non costituisce più un limite generale alla legge regionale, ma un puntuale titolo di intervento statale, fondato sull'art.118 Cost.[6].

Le materie non sono più - ammesso che in qualche tempo lo siano state - campi orizzontali che raccolgono interessi di grado omogeneo; sono piuttosto un ponte tra i *nomina* costituzionali e gli interessi che quelle formule sono in grado di evocare, un luogo argomentativo tra le disposizioni regolatrici del riparto e la realtà degli interessi. E si tratta di un ponte che può anche non esserci: non soltanto perché - come è stato detto[7] - a molte delle voci elencate non fa attualmente riscontro una definizione legislativa della materia, ma soprattutto perché è un ponte inevitabilmente precluso alle "altre materie", le quali possono essere toccate in più modi dalla legislazione statale, ma mai in termini tali da consentire che se ne tragga una definizione esplicita o implicita. Ecco che allora "altre materie" significa semplicemente altri interessi, tanto locali che nazionali; e questi secondi potranno essere oggetto di intervento statale soltanto se un singolo presupposto abilitante (principalmente, ma non soltanto, una "competenza trasversale" ex art.117, comma 2 oppure una "chiamata in sussidiarietà" ex art.118, comma 1) sia in grado di postularne l'esigenza di disciplina uniforme.

L'idea di riparto, che la Corte prevalentemente utilizza, guarda più agli interessi che alle materie, non distingue tra interessi nazionali e interessi locali, ma tra gli interessi adeguatamente disciplinabili al centro, in nome delle specifiche clausole giustificative, e quelli adeguatamente disciplinabili a livello regionale: ciò che - nonostante le apparenze contrarie - può ben spiegare l'insistenza sull'abbandono del "vecchio" limite dell'interesse nazionale, i cui caratteri rimangono estranei alla nuova prospettiva (anche se non a tutte le sue applicazioni), perché esso si fondava su "l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale" (così la sentenza n. 303 del 2003). Come sempre accade quando le risposte sono appropriate alla complessità dei problemi, il percorso imboccato rende arduo il compito che la Corte si assume, inevitabilmente lasciando spesso in bilico la persuasività del suo sindacato; per questo motivo andrebbero almeno evitate le risposte sbrigative e semplicistiche, soprattutto quando revocano in dubbio le stesse premesse di un importante impegno interpretativo. In questo caso poi quello che potrebbe essere rubricato come un incidente di percorso con un'unica vittima (la legge toscana) - senza contare la ferita alla credibilità della Corte - rischia di diventare qualcosa di più, se nella sentenza n.405 si volesse leggere un avallo e una giustificazione preventiva di una delle possibili letture del decreto di qualche settimana successivo rivolto alla "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di professioni ...." (d.lgs. n. 30 del 2006); infatti, questo decreto si preoccupa di avvertire che - accanto ad altri microsettori - "l'ordinamento e l'organizzazione degli ordini e dei collegi professionali" rimangono esclusi dal suo ambito di applicazione. Una tale previsione potrebbe essere semplicemente intesa come esplicativa di un caso di esercizio frazionato della delega: il Governo avrebbe per ora condotto una parziale ricognizione dei principi, riservandosi in un momento successivo di completarla per i settori oggi esclusi dal suo ambito di applicazione. Ma potrebbe anche venire interpretata altrimenti, assumendo che i settori indicati siano estranei alla materia "professioni": se il decreto verrà impugnato e questa seconda lettura venisse assunta e poi assolta dalla Corte ragionando ancora sul piano delle materie, si dovrebbe riconoscere che la sentenza n. 405 non è un episodio isolato e che invece la giurisprudenza

costituzionale si muove su due binari, costruendo confini dove la logica degli interessi suggerisce una maggiore flessibilità. E, a proposito del medesima previsione - sempre se interpretata nel senso meno favorevole alle Regioni - andrebbe prima ancora valutato se essa rientri nell'oggetto della delega; è vero che non è possibile individuare i principi prescindendo dalla determinazione dell'ambito materiale sul quale essi vertono<sup>[8]</sup>, è vero anche però che una cosa è una individuazione implicita e strumentale e altro è una previsione che pretende, ritagliando, di offrire una definizione espressa della materia: il che non risulta certamente vietato al legislatore statale nelle materie di potestà concorrente, ma parrebbe dover restare precluso al legislatore delegato, quando non puntualmente abilitato dalla delega.

---

[1] Secondo le indicazioni di L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, 107 e 108.

[2] Così ancora L. PALADIN, *Op.cit.*, 83.

[3] Cfr. *Problemi e strumenti attuativi di un possibile federalismo*, in questa *Rivista* 1996, 614.

[4] Si veda F. BENELLI, *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 176 ss.).

[5] Da R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza*, in questa *Rivista* 2001, 1213 ss.

[6] E questa circostanza dovrebbe agevolare il sindacato di costituzionalità: cfr. R. TOSI, *A proposito dell'interesse nazionale*, in *Q. cost.* 2002, 88 e ID., *Il compito della dottrina dopo la sentenza n.303 del 2003*, in VIOLINI (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, 187 ss. La distanza tra la situazione attuale e quella precedente la riforma costituzionale del 2001 risulta ben evidenziata dal raffronto, che la stessa Corte suggerisce - tra la sent. 177 del 1988 e la sent. 87 del 2006, entrambe in tema di farmacie.

[7] Cfr. 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*, vol. I, Napoli, 2004, 306.

[8] Sul punto, e proprio con riguardo alla delega disposta dalla legge n. 131, cfr. R. BIN, *La delega relativa ai principi fondamentali della legislazione statale*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, Regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n.131*, Bologna, 2003, 25.