

Le prospettive della legislazione regionale
Convegno organizzato dalla rivista Le Regioni in collaborazione con l'Università statale di Milano

Milano, 26-27 gennaio 2006

di Roberto Bin
(testo provvisorio)

Non occorrono molte parole per spiegare perché, affrontando il tema dei "criteri di individuazione delle materie" in un convegno dedicato alle "prospettive della legislazione regionale", mi sia concentrato esclusivamente sulla giurisprudenza costituzionale. Ma non posso evitare di sottolineare come in ciò non manchi qualcosa di umoristico: la riforma costituzionale del Titolo V era stata a lungo invocata da tutti coloro che si occupavano di diritto costituzionale perché era dato comune che il disegno costituzionale del 1948 aveva perso la capacità di regolare le relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali, sicché esse erano ormai rette dalla prassi e - soprattutto - dalla giurisprudenza della Corte costituzionale. Ritrovarsi oggi nuovamente immersi nella giurisprudenza costituzionale, nella speranza di ritrovarvi il bandolo che ci consenta di ricuperare un filo di razionalità all'interno del disegno "riformato" del Titolo V, mi sembra rappresentare di per sé un giudizio sulla sua fattura tecnica. Purtroppo le riforme costituzionali si sono fatte - e si continuano pervicacemente a fare - senza preoccuparsi di capire prima quali siano i veri problemi di funzionalità delle istituzioni, e queste ne sono le conseguenze. Quindi, ancora una volta, è dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che si deve cercare di ritrovare le indicazioni necessarie a capire come il sistema della ripartizione delle attribuzioni possa alla fine assestarsi e prendere forma, nella speranza di poter reperire, in una giurisprudenza necessariamente frammentaria e inevitabilmente influenzata dalla "mano" del redattore delle singole decisioni, qualche schema generale che possa fornire elementi di prevedibilità.

Le quasi 200 sentenze che la Corte costituzionale ha già emanato in giudizi di legittimità promossi in via principale in applicazione del nuovo "Titolo V" sembrano del resto delineare alcune strategie argomentative già abbastanza stabilizzate che consentono di orientarsi nell'interpretazione del "riparto per materie". Questa relazione intende porre in rilievo queste strategie, restando necessariamente sulle linee più generali, senza entrare nell'esame delle singole materie a cui sono dedicate le relazioni successive. Ma prima è necessaria una breve premessa che riguarda il significato che la ricostruzione della "materia" sembra aver assunto nella giurisprudenza costituzionale.

1. Il primo dato interessante è infatti che la necessità di individuare la "materia" di cui si tratta è decisamente più sentita dalla Corte oggi che in passato. In passato, come si sa, la giurisprudenza costituzionale aveva progressivamente spostato la sua attenzione verso il "variabile livello degli interessi", trascurando di utilizzare gli altri limiti di legittimità della legge regionale, tutti sistematicamente ricostruiti sulla base della distinzione tra "interesse nazionale" e "interesse regionale". È una storia ben nota, che non necessita di essere ripercorsa.

Oggi, dopo la riforma costituzionale del 2001, la considerazione delle "materie" torna invece ad occupare la scena. È del tutto normale che la Corte, esposto nel "fattino" la questione sollevata dal ricorrente, annunci, come primo passo da compiere, l'esigenza di definire l'"ambito materiale" in cui si colloca la legge impugnata. La segmentazione della potestà legislativa in tre tipologie, distinte in base ad elenchi di "materie", è infatti densa di conseguenze non solo per l'astratta assegnazione della competenza, ma anche per una serie di implicazioni in merito, per esempio, alla titolarità di funzioni amministrative e regolamentari, la gestione degli stanziamenti finanziari, la previsione o meno di strumenti di "leale collaborazione", la definizione del loro grado di "intensità" ecc.

Si verifica però una situazione alquanto paradossale: al maggior peso che la determinazione della "materia" assume per il giudizio della Corte corrisponde una ben maggiore difficoltà operativa nell'assolvere questo compito definitorio. Mai il discorso attorno alla perimetrazione delle materie è stato semplice (e questo spiega perché la Corte abbia progressivamente spostato la sua attenzione verso il "livello degli interessi"), ma oggi, dopo la riscrittura degli elenchi dell'art. 117, è diventata ancora più complessa e aleatoria. In passato i "contenuti" delle "materie" erano - almeno in parte - definiti in via legislativa, attraverso i decreti delegati di trasferimento delle funzioni amministrative: ed il processo di formazione di questi decreti nasceva da un'opera di ricognizione delle funzioni concretamente esercitate dalle strutture ministeriali, legata quindi ad una certa concretezza che poi portava con sé, almeno in linea di principio, oltre alla definizione delle funzioni da trasferire, anche quella delle strutture, del personale e delle dotazioni finanziarie. Oggi non è più così, vuoi perché molte delle "materie" elencate nell'art. 117 non hanno dietro di sé specifiche strutture

ministeriali (non esiste un ministero dell'"ordinamento civile", non esiste una direzione ministeriale dei "livelli essenziali", né una cui siano intestati il "governo del territorio", le "professioni" o l'"ordinamento delle comunicazioni" ecc.); vuoi perché non si è ritenuto opportuno produrre una nuova generazione di decreti di trasferimento delle funzioni, che desse concretezza alle materie. Il Governo che ha gestito l'attuazione della riforma del 2001 - espressione di una maggioranza che si era fieramente opposta ad essa - ha preferito la strada di un'inutile (e poi risultata costituzionalmente illegittima) strada della "ricognizione dei principi fondamentali" della legislazione concorrente oppure quella - non meno inutile, al di là dell'enfasi simbolica che le si è voluta conferire - di un'ulteriore riforma costituzionale, nota con il buffo nome di "*devolution*": sicché non si è posto rimedio a quel fenomeno di "smaterializzazione delle materie" (come è stato definito per primo da F. Benelli) che rende quantomai arduo il compito definitorio a cui la Corte costituzionale è quotidianamente chiamata.

È vero che anche in passato l'apporto dato dai decreti di trasferimento alla perimetrazione della materie non è stato risolutivo: infatti la legislazione di settore ha sistematicamente confuso le linee di demarcazione tracciate dai decreti delegati, sovrapponendo ad esse intrecci di compiti ora assegnati alle Regioni, ora agli enti locali, ora infine trattenuti dalle amministrazioni centrali o periferiche dello Stato. Ma è anche vero che questo fenomeno non è affatto cessato oggi, anzi si può dire che si sia ulteriormente rafforzato. Ignorando il monito che avrebbe dovuto trarre dalla sentenza con cui la Corte costituzionale ha inaugurato la nuova stagione della sua giurisprudenza in materia regionale - la sent. 282/2002, in cui si osservava che la ricostruzione del quadro delle competenze deve muovere "*non tanto dalla ricerca di uno specifico titolo costituzionale di legittimazione dell'intervento regionale, quanto, al contrario, dalla indagine sulla esistenza di riserve, esclusive o parziali, di competenza statale*" - la legislazione dello Stato sembra aver lungamente ignorato (e non ancora del tutto digerito) le conseguenze della riforma costituzionale, producendo leggi che mantengono ferme le funzioni dei vecchi apparati ministeriali, i consolidati meccanismi di intervento finanziario, la tradizionale produzione di norme di dettaglio, spesso autoapplicative, destinate ad operare in settori ormai usciti dalla sua competenza: per non dire poi dell'uso indiscriminato che il Governo ha fatto dell'impugnazione delle leggi regionali, sostenendo tesi ispirate ad un centralismo esasperato che ci riporta agli anni '50.

Insomma - e così chiudo questa breve premessa - ora che la Corte si trova nella necessità di "prendere sul serio" il "limite delle materie", i contorni di esse sono diventanti particolarmente evanescenti: la situazione ideale perché sorgesse tra Stato e Regioni - mai come in questi anni incapaci di far funzionare le procedure formali e informali di cooperazione - un contenzioso dalle proporzioni impressionanti.

2. Due domande vorrei pormi ora: come ha proceduto la Corte costituzionale all'individuazione delle materie e a che cosa è servito individuarle.

Difficile dire se nell'individuazione della materia la Corte abbia privilegiato una o l'altra tecnica argomentativa. Frequente è l'uso di argomenti storico-sistematici: la vecchia legislazione di settore ma, ancora prima, i decreti di trasferimento del passato, e in particolare i decreti "Bassanini" sono regolarmente richiamati, anche perché ciò consente alla Corte di avvalersi dei propri precedenti giurisprudenziali che a tali atti facevano riferimento. Non credo si debba guardare criticamente a questa giurisprudenza, come spesso tendono a fare i commentatori, quasi si tratti di una strategia destinata ad attenuare la novità, se non la discontinuità segnata dalla riforma costituzionale. Le "materie" dovrebbero avere una loro "oggettività": la distinzione tra "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali, per dirne una, non muta di contenuto a seguito della riforma costituzionale (vedi sentt. 94/2003, 285/2005), così come la tradizionale tendenza legislativa a trattare assieme l'"urbanistica" e l'"edilizia" appare un argomento spendibile per sostenere l'inclusione di entrambe nel "governo del territorio" (sent. 362/2003), oppure come la distinzione tra "ordine pubblico" e "sicurezza" segna una linea di continuità nella giurisprudenza costituzionale (sent. 407/2002). Può non piacere il risultato, ma a me sembra che la "tecnica" argomentativa non sia da respingere, perché tende a dare radici storiche alla singola decisione e così a ridurre l'arbitrarietà. E non è affatto sempre una tecnica che favorisce lo Stato a danno delle Regioni: come poi vedremo, spesso accade che proprio nell'analisi della legislazione pregressa la Corte individui i segni di un riconoscimento "storico" dell'interesse della Regione in una materia ora riservata in via esclusiva allo Stato; il che accade per tutte le funzioni che già in passato la legislazione statale aveva delegato alle Regioni.

Benché i riferimenti alla legislazione e ai precedenti giurisprudenziali pre-riforma siano frequentissimi, è un'altra la strategia che la Corte costituzionale adotta con maggior frequenza. Essa prende le mosse non dalla delimitazione in astratto dei confini della "materia" assunta a riferimento, ma dalla considerazione in specifico degli obiettivi della legge o della disposizione dedotta in giudizio: solo l'individuazione della *ratio* o dell'*intentio legis* consente alla Corte di selezionare l'"ambito materiale" a cui fare riferimento. Gli esempi si sprecano: la legge marchigiana sugli animali esotici, perseguendo "almeno in via primaria, obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili

pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone", è sussumibile nella materia "tutela della salute" (sent. 222/2003); le provvidenze disposte dallo Stato per il secondo figlio, non dando "alcun rilievo la condizione soggettiva e la sussistenza di situazioni di bisogno, disagio o semplice difficoltà", non rientrano nel *genus* dei servizi sociali, ma sono riconducibili alla competenza statale in materia di "previdenza sociale" (sent. 287/2004); la legge abruzzese che istituisce corsi di formazione professionale per l'abilitazione all'esercizio "dell'arte ausiliaria della professione sanitaria di massaggiatore-capo bagnino degli stabilimenti idroterapici", perseguendo "finalità - diversa ed ulteriore rispetto a quella propriamente formativa - di disciplinare una specifica figura professionale sociosanitaria, regolandone le modalità di accesso e così incidendo sul relativo ordinamento didattico", non rientra nella "formazione professionale", ma nella materia concorrente "professioni" (sent. 319/2005); mentre "l'impianto generale, lo scopo esplicito ed il contenuto della legge" piemontese che istituisce "il registro per gli operatori delle discipline bio-naturali finalizzate alla conservazione ed al recupero dello stato di benessere del cittadino", "rendono evidente che l'oggetto della normativa in esame (e, di conseguenza, della proposta questione di legittimità costituzionale) va ricondotto alla materia delle «professioni»" (sent. 424/2005); la disposizione della legge finanziaria 2004, che incentiva "con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta", non può rientrare in materie di competenza statale quale la "tutela della concorrenza", la "tutela dell'ambiente" o "grandi reti di trasporto e navigazione", e quindi rientra nelle competenze residuali delle Regioni (sent. 77/2005); la legge sull'emersione del lavoro sommerso, poiché "l'intento del legislatore" è di raggiungere l'obiettivo del rilancio dell'economia attraverso una disciplina transitoria che modifica a fini di uniformità l'originario regolamento contrattuale, attiene dunque - in modo caratterizzante - all'esercizio dell'autonomia negoziale in tema di contratti di lavoro e deve perciò essere ricondotta, secondo un criterio di prevalenza, alla materia dell'«ordinamento civile»" (sent. 234/2005).

Si potrebbe supporre che la considerazione degli obiettivi specifici perseguiti dalla legge oggetto di giudizio sia una metodologia adeguata al sindacato su leggi che hanno per lo più uno spiccato carattere "provvedimentale". Ma certo non è tutto qui, perché sono evidenti i vantaggi di questa strategia, dato che essa consente alla Corte di non impegnarsi nell'arduo compito di definire gli astratti contorni della "materia": una volta individuato l'obiettivo della disposizione impugnata, la sussunzione di essa sotto la "materia" risulta "evidente" - o così si afferma - senza bisogno di sviluppare ulteriori considerazioni in merito alla "materia" stessa.

Ma vi è forse anche un altro vantaggio.

"In via preliminare - avverte la Corte nella sent. 285/2005 - occorre chiarire a quali ambiti materiali, fra quelli contemplati nel Titolo V della Costituzione, siano da ricondurre, in via generale, le disposizioni... oggetto del presente giudizio, senza che ciò valga ad escludere che singole norme trovino la loro legittimazione costituzionale in diversi e specifici ambiti di competenza". Siamo di fronte ad un primo livello di complessità, la compresenza, nell'ambito dello stesso atto normativo e, talvolta, dello stesso articolo, di disposizioni che sono riconducibili a materie diverse. Inoltre - secondo livello di complessità - "l'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma" (sent. 30/2005).

La strategia di muovere non dalla definizione della materia "di imputazione" della norma impugnata, ma dall'individuazione del suo obiettivo, consente dunque alla Corte di affrontare le situazioni complesse - per altro assai frequenti - di leggi o articoli che contengono norme dirette ad obiettivi differenti usando uno o l'altro argomento: o frazionando l'oggetto del giudizio in più temi, ognuno legato ad una norma che si distingue dalle altre per il suo particolare obiettivo, e che quindi può essere imputata ad una "materia" diversa dalle altre; oppure, e all'opposto, negando rilevanza autonoma agli "aspetti marginali" o ai possibili "riflessi" delle disposizioni impuginate. È una scelta arbitraria quella che si presenta alla Corte? No, non necessariamente. Essa però immette in uno scenario che ora bisogna illuminare.

3. "L'ambito materiale cui ricondurre le competenze relative ad attività che presentano una diretta od indiretta rilevanza in termini di impatto territoriale, va ricercato non secondo il criterio dell'elemento materiale consistente nell'incidenza delle attività in questione sul territorio, bensì attraverso la valutazione *dell'elemento funzionale*, nel senso della *individuazione degli interessi pubblici sottesi* allo svolgimento di quelle attività, rispetto ai quali l'interesse riferibile al «governo del territorio» e le connesse competenze non possono assumere carattere di esclusività, dovendo armonizzarsi e coordinarsi con la disciplina posta a tutela di tali interessi differenziati" (sent. 383/2005).

Quanto la Corte esprime in questo passo, con riferimento alle implicazioni di una legge che produce riflessi sul "governo

del territorio", è un buon esempio di applicazione del criterio generale enunciato dalla sentenza 30/2005, appena citata.

Qui la Corte parla finalmente esplicitamente di interessi, ma è chiaro che ogni considerazione sulla *ratio* o sugli obiettivi delle leggi sottoposte a giudizio può essere tradotta in termini di "interessi". Solo che esprimersi in termini di "interessi" diventa inevitabile quando, come in larga parte dei casi, ci si trovi di fronte a situazioni in cui la fattispecie legislativa in giudizio non è "monodimensionale", non risponde cioè ad un'unica *ratio*, un unico obiettivo, unico interesse.

In presenza di leggi il cui oggetto non è riducibile ad un'unica dimensione, ma coinvolge una pluralità di interessi, ognuno dei quali riferibile a una materia diversa, l'individuazione della "materia" a cui riferire la legge diventa ardua e, forse, persino poco utile. Quali strategie impiega allora la Corte?

a) In certi casi opera una selezione tra gli interessi in concorso, adottando un "*criterio di prevalenza*". Di tale criterio ha fatto esplicita menzione nella sent. 370/2003, in materia di asili nido[+] o nella sent. 234/2005, sull'emersione del lavoro "in nero"[+]. Esso però è sotteso in molte altre decisioni, come la sent. 228/2004 in tema di "servizio civile"[§] o la sent. 50/2005, in tema di tutela del lavoro[**]. Si noti che l'applicazione del criterio della prevalenza non chiude il discorso sulla selezione degli interessi e, quindi, delle competenze, ma lo apre. Infatti, individuata la competenza prevalente, la Corte deve valutare quali conseguenze ne discendano per la tutela degli interessi "soccumbenti". Qui, in verità, non sembra che la Corte mantenga una strategia precisa. Nel caso del "lavoro sommerso", per esempio, individuato con il criterio della prevalenza il "titolo" della competenza legislativa dello Stato nell'"ordinamento civile", la Corte ha chiuso la porta a tutti gli altri interessi in gioco, non riconoscendo loro alcuna considerazione[+], neppure per indicare l'esigenza di attivare procedure di "leale collaborazione"[+]; negli altri casi invece si giunge a conclusioni del tutto diverse, sia nel senso di riconoscere spazi di normazione ai titolari degli altri interessi (le Regioni, di regola), sia nel senso di imporre l'obbligo di coordinare le iniziative dei titolari dei diversi interessi attraverso pratiche di leale collaborazione.

b) Come si vede, l'esito a cui conduce l'applicazione del criterio della prevalenza non è molto distante da quello a cui porta la "dottrina" delle c.d. "materie trasversali", le "materie non materie", le "materie-funzione" o "valore costituzionale". Questa dottrina emerge da una giurisprudenza tanto estesa quanto nota, la quale ha portato a riclassificare in queste categorie buona parte delle materie "esclusive" e "concorrenti" attribuite dall'art. 117 alla competenza dello Stato. Come è ben noto, in questa categoria sono state ricomprese "i livelli essenziali delle prestazioni" e per l'"ordinamento civile" (sent. n. 282/2002), la "tutela della concorrenza", intesa nella sua "accezione dinamica" che attribuisce allo Stato il titolo per disporre tutti gli interventi che abbiano "rilevanza macroeconomica" (sent. 14/2004, 345/2004), la "tutela dell'ambiente" (sent. n. 407/2002, 536/2002, 96/2003, 307/2003, 259/2004 e altre ancora), il "coordinamento della finanza pubblica" (414/2004), la "tutela dei beni culturali" (sent. 232/2005), lo "sviluppo della cultura" (sent. 307/2004), la "ricerca scientifica" (sent. 423/2004, 31/2005), il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (271/2005, sia pure implicitamente) e forse persino la "difesa" (sent. 431/2005).

Del resto, come la Corte ha affermato in via generale (sent. 232/2005), "nelle materie in cui ha primario rilievo il profilo finalistico della disciplina, la coesistenza di competenze normative rappresenta la generalità dei casi". E se è attraverso la prospettiva "teleologica", "finalistica", degli interessi che si procede dalla legge impugnata "verso" la materia di imputazione, è chiaro che diviene assai probabile scoprire in pressoché ogni materia il suo contenuto "finalistico".

4. Una breve conclusione sulle tecniche che la Corte impiega nell'individuazione delle "materie", prima di proporre qualche osservazione sulle conseguenze operative dell'impiego di queste tecniche.

È piuttosto inconsueto che il *thema decidendum* che la Corte si vede sottoposto le consenta di sbrigare la questione attraverso una semplice ricostruzione storico-sistematica della materia in contestazione, ossia ragionando sui confini "naturali" o "tradizionali" della materia ottenendo il risultato di poter dimostrare la sussumibilità in essa dell'oggetto disciplinato dalla legge impugnata. Forse - come si diceva in precedenza - è la stessa formulazione delle leggi, il loro spiccato carattere "provvedimentale", a imporre all'attenzione la questione degli obiettivi e degli interessi. Ma mi sembra indiscutibile che, una volta imboccata questa seconda strada, la Corte si ritrovi nell'antico (e qualche volta imbarazzante) gioco degli interessi e della loro riferibilità agli enti esponenziali. Siccome però oggi, dopo la riforma costituzionale, imputare l'esercizio concreto della potestà legislativa ad una o all'altra tipologia astratta di attribuzione costituzionale prelude a conseguenze di notevole rilievo, ecco che la Corte si trova comunque impegnata in questa opera definitoria, che ha carattere preliminare. Riconoscere che sull'oggetto della legge impugnata si registra il concorso di "una pluralità di materie ed interessi" (sent. 354/2004, 151/2005), di "plurime competenze tra loro inestricabilmente correlate" (sent. 51/2005), "una «concorrenza di competenze»" per cui "la Costituzione non prevede

espressamente un criterio di composizione delle interferenze" (sent. 219/2005) significa, nella grande maggioranza dei casi, sdrammatizzare, se non svalutare, il ruolo che, nella strategia di giudizio, è riconosciuto all'attribuzione delle competenze per materia.

Ciò produce un risultato che, paradossalmente, è tanto inatteso quanto prevedibile: ossia il livellamento delle tipologie di potestà legislativa assegnate dalla Costituzione. In passato, come è ben noto, questo fenomeno aveva portato, sotto al peso imponente dell'interesse nazionale e delle sue varie incarnazioni, allo schiacciamento della potestà concorrente su quella di attuazione, che però si era enormemente dilatata per opera delle tante macro o micro-deleghe conferite dallo Stato. Oggi invece il piano su così sembra avverarsi l'appiattimento delle potestà legislative è quello della competenza concorrente, a cui sembra progressivamente avvicinarsi la potestà esclusiva dello Stato, non meno della potestà "residuale" delle regioni.

Delle prime si è già detto: tanto la "trasversalità" di alcune materie o la loro "funzionalizzazione" a valori costituzionali (per loro natura impegnativi tanto per il legislatore statale che per quello regionale), quanto la complessità dell'"intreccio" di interessi e delle relative competenze, conducono alla coesistenza - e quindi alla concorrenza - di leggi dello Stato con leggi delle Regioni. Ciò può avvenire anche nelle materie "dure" di competenza esclusiva dello Stato, come per esempio l'*immigrazione*: la Corte infatti non respinge la legge regionale che si limita ad attuare la legge statale (sent. 300/2005: il che forse dovrebbe suggerirci qualcosa circa l'interpretazione del "salva delega alle regioni" di cui all'art. 117.6 Cost.).

Qui merita registrare un aspetto interessante, ossia come la ricostruzione della legislazione "storica" sulla "materia" possa giocare spesso a favore delle Regioni, come ho già accennato. Mi riferisco proprio alla "vecchia" delega di funzioni amministrative di cui la legislazione dello Stato aveva fatto abbondante uso nel passato regime costituzionale. Essa viene spesso richiamata dalla Corte costituzionale a dimostrazione di un "interesse regionale" già da tempo riconosciuto dallo Stato su una "propria" materia (un esempio per tutti, la sent. 431/2005 in tema di servizio civile, oppure anche le sent. 13/2004 e 34/2005, in materia di organizzazione scolastica).

Sull'altro versante, quello della potestà legislativa residuale delle Regioni, l'"intreccio" non opera in modi poi tanto diversi. L'individuazione della competenza residuale della Regione avviene con l'impiego della "tecnica del carciofo", ossia attraverso la progressiva eliminazione delle "foglie" su cui si appuntano interessi ascrivibili allo Stato (un buon esempio di questa tecnica lo si può trovare nella sent. 77/2005, in cui la Corte elimina una ad una tutte le possibili "materie" che avrebbero potuto giustificare l'intervento dello Stato; un altro nella sent. 336/2005, a proposito delle reti di comunicazione elettronica). D'altra parte, quale diversa strategia potrebbe essere impiegata per saggiare la "residualità"?

Questo spiega perché il riconoscimento di "materie residuali" è nella giurisprudenza costituzionale tutt'altro che frequente: se ne parla a proposito del "commercio" (sent. 1/2004), dell' "istruzione e formazione professionale" (sent. 50 e 51/2005), degli incentivi alle imprese, ma di scarso valore (sent. 77/2005), dell'ordinamento delle Comunità montane (sent. 456/2005), delle "politiche sociali" (sent. 287/2004, 50/2005, 219/2005, 432/2005) e, ovviamente, dell'impiego regionale (sent. 380/2004). Il resto è ben poca cosa, per lo più spezzoni di materie, singole funzioni o compiti.

5. Ora, se si ammette che anche in materie costituzionalmente attribuite in via esclusiva allo Stato e in materie invece rientranti nella potestà residuale delle Regioni si registri comunque una "concorrenza" dei due legislatori, con quali strumenti essa potrà essere regolata? Quale criterio potrà essere assunto per evitare che la "concorrenza" diventi "conflitto"?

La Corte ci fornisce tre possibili strumenti, che ovviamente possono anche sommarsi e integrarsi:

a) il primo è il classico "regolatore" della legislazione concorrente: la contrapposizione tra norma di principio e norma di dettaglio. Laddove la Corte riconosca alle Regioni la possibilità di legiferare in materie statali "esclusive", sempre tiene ferma l'esigenza che vengano rispettati i "principi" fissati dalla legge statale. La giurisprudenza in materia di tutela dell'ambiente è sotto questo profilo particolarmente esplicita: in essa si trova anche l'interessante identificazione del "principio" nel "punto di equilibrio" tra gli interessi costituzionali, la cui modificazione "si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale di principio" (sent. 307/2003 e 331/2003, da cui è tratta la citazione)[§§]. È ovvio però che, agendo lo Stato sulla "base giuridica" che gli assegna la competenza esclusiva, non gli sarà precluso né d'imporre alle Regioni anche norme di dettaglio, né di trattenere specifiche funzioni amministrative, come viceversa accade quando la norma costituzionale indica competenze "concorrenti" o "residuali": significativa a questo proposito è la sottolineatura, che la Corte compie nella sent. 279/2005, della distinzione -

nell'ambito dei poteri legislativi che allo Stato spettano in materia di istruzione scolastica - tra i "principi fondamentali" della competenza concorrente ex art. 117.3 e le "norme generali" che gli spettano ex art. 117.2, lett. n): "le norme generali... si differenziano, nell'ambito della stessa materia, dai principi fondamentali i quali, pur sorretti da esigenze unitarie, *non esauriscono in se stessi la loro operatività*, ma informano, diversamente dalle prime, altre norme, più o meno numerose". Non si tratta però di un'autorizzazione rilasciata "in bianco" allo Stato, che prescindendo cioè dalla valutazione del "titolo" sulla cui base interviene il legislatore regionale: la sent. 88/2003, per esempio, annulla un decreto ministeriale, la cui emanazione è sì giustificabile sulla base della lett. m) dell'art. 117.2 ("livelli essenziali"), ma, riguardando l'assistenza sanitaria, non può prescindere dal rispetto di procedure di "leale collaborazione" tali da garantire le Regioni. In conclusione, l'intreccio tra i due livelli di legislazione, se non può esaurirsi nella semplice individuazione della "materia" e della relativa tipologia di potestà legislativa (sistema troppo rigido per rispondere alle esigenze di coordinamento di competenze e interessi che si intersecano), non può neppure essere regolato sempre e comunque risolto sulla base (pur sempre equivoca) della distinzione principio - dettaglio: altri strumenti devono essere affiancati;

b) il secondo è la prevalenza dell'*interesse nazionale*. Benché - come è noto - la Corte eviti di impiegare espressamente questa locuzione (se non per negare risolutamente che "l'equazione elementare interesse nazionale = competenza statale" mantenga ancora "valore deontico": sent. 303/2003), la considerazione delle "esigenze unitarie" che richiedono interventi "non frazionabili" interrompe la "concorrenza" tra i due legislatori e consente allo Stato di porre norme prevalenti, anche laddove non siano dotate dei caratteri propri del principio. Ciò è indiscutibile, come si è appena detto, dove lo Stato possa vantare un titolo di competenza esclusiva: ma anche negli altri casi la possibilità si prospetta con il ben noto meccanismo della "chiamata in sussidiarietà". Vi è però una differenza fondamentale, perché lo Stato può "chiamare in sussidiarietà" funzioni e compiti strettamente attinenti alle esigenze di coordinamento di competenze che restano assegnate alle Regioni: si applica perciò in questo caso uno scrutinio assai più severo di quello che vale in riferimento a materie di potestà esclusiva dello Stato (per esempio, non sarà ammessa la gestione statale diretta di interventi finanziari e gli obblighi di leale collaborazione comporteranno l'obbligo di "intese forti"). Di ciò credo che parleranno però altri relatori e quindi non approfondisco il punto;

c) il terzo strumento è - appunto - l'invocazione del principio di leale collaborazione. "Nei casi in cui, per la loro connessione funzionale, non sia possibile una netta separazione nell'esercizio delle competenze - afferma la sent. 308/2003, in materia di radiocomunicazioni - vale il principio detto della «leale cooperazione», suscettibile di essere organizzato in modi diversi, per forme e intensità della pur necessaria collaborazione". "Forme" e "intensità" con cui il principio deve essere applicato dipendono in massima parte dal titolo che lo Stato può vantare per giustificare il suo intervento e dell'equilibrio che deve realizzarsi con le competenze che le Regioni stanno esercitando. Ma anche qui è bene che io mi fermi, per non invadere compiti altrui.

[*] Relazione al Convegno organizzato dalla rivista *Le Regioni* in collaborazione con l'Università statale di Milano "**Le prospettive della legislazione regionale**", Milano, 26-27 gennaio 2006

[†] La cui disciplina, "in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori, è indubbio che, utilizzando un criterio di prevalenza, ... non possa che ricadere nell'ambito della materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase pre-scolare del bambino), nonché per alcuni profili nella materia della tutela del lavoro"

[‡] "Le disposizioni suindicate concernono la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio, cioè di quelle prestazioni di natura meramente occasionale nell'ambito dei piccoli lavori domestici, di giardinaggio, d'insegnamento supplementare, di collaborazione con enti o associazioni per lo svolgimento di lavori di emergenza, prestazioni tutte accomunate dalla caratteristica di dar luogo in un anno solare a compensi che non superino un determinato tetto. Si tratta di prestazioni che o non rientravano in alcuna normativa, oppure rientravano in regolamentazioni raramente di fatto osservate.

La normativa concerne in modo prevalente - se non esclusivo - aspetti privatistici e previdenziali relativi alle prestazioni suindicate e la circostanza che essa riguardi soggetti ai margini del mercato del lavoro attiene alle motivazioni di politica legislativa e non agli strumenti di cui il legislatore si è avvalso."

[§] "La riserva allo Stato della competenza a disciplinare il servizio civile nazionale, forma di adempimento del dovere di difesa della Patria, non comporta però che ogni aspetto dell'attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Vi rientrano certamente gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio. Questo, in concreto, comporta lo svolgimento di attività che investono i più diversi ambiti materiali, come l'assistenza sociale, la tutela dell'ambiente, la protezione civile: attività che, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, restano soggette alla disciplina dettata dall'ente rispettivamente competente, e dunque, se del caso, alla legislazione regionale o alla normativa degli enti locali, fatte salve le sole specificità direttamente connesse alla struttura organizzativa del servizio e alle regole previste per l'accesso ad esso".

[**] "Le disposizioni suindicate concernono la disciplina delle prestazioni di lavoro accessorio, cioè di quelle prestazioni di natura meramente occasionale nell'ambito dei piccoli lavori domestici, di giardinaggio, d'insegnamento supplementare, di collaborazione con enti o associazioni per lo svolgimento di lavori di emergenza, prestazioni tutte accomunate dalla caratteristica di dar luogo in un anno solare a compensi che non superino un determinato tetto. Si tratta di prestazioni che o non rientrano in alcuna normativa, oppure rientrano in regolamentazioni raramente di fatto osservate.

La normativa concerne in modo prevalente - se non esclusivo - aspetti privatistici e previdenziali relativi alle prestazioni suindicate e la circostanza che essa riguardi soggetti ai margini del mercato del lavoro attiene alle motivazioni di politica legislativa e non agli strumenti di cui il legislatore si è avvalso".

[††] "La riconduzione, secondo il criterio della prevalenza, della norma censurata alla materia dell'"ordinamento civile" assorbe ogni altro profilo attinente a diverse materie ed in particolare alla "tutela dell'ambiente", di competenza legislativa esclusiva statale, e alla "tutela e sicurezza del lavoro", riservata dal terzo comma dell'art. 117 Cost. alla potestà legislativa concorrente".

[‡‡] "L'applicazione del criterio della prevalenza per la risoluzione dell'interferenza tra la norma censurata e le competenze legislative provinciali, in presenza dell'accertata appartenenza del nucleo essenziale della disciplina denunciata alla materia dell'ordinamento civile, esclude, infine, l'operatività del principio di leale collaborazione, invocato dalle ricorrenti sotto il profilo sia legislativo che amministrativo (v. **sentenze n. 50 e n. 51 del 2005**). Non trova, pertanto, applicazione neanche l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 281 del 1997, che prevede che la Conferenza Stato-Regioni sia sentita sugli schemi di atti normativi statali nelle materie di competenza delle Regioni".

[§§] Un altro esempio si trova nella sent. 166/2004, in tema di vivisezione, dove si avverte che "la legislazione vigente quindi bilancia attentamente il doveroso rispetto verso gli animali sottoposti a sperimentazione e l'interesse collettivo alle attività di sperimentazione su di essi che sono ritenute indispensabili, sulla base delle attuali conoscenze di tipo scientifico".