

LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SULLA DEFINIZIONE DELLE MATERIE NEL RIPARTO DELLE COMPETENZE LEGISLATIVE TRA STATO E REGIONI

di Elena Griglio¹

SOMMARIO - 1. Introduzione; 2. Politica estera; 3. Difesa e ordine pubblico. 4. Economia e finanze; 5. Ordinamento e organizzazione amministrativa statale, regionale e locale; 6. Giustizia; 7. Istruzione; 8. Lavoro e previdenza sociale; 9. Sanità; 10. Beni culturali; 11. Ambiente; 12. Governo del territorio; 13. Agricoltura; 15. Energia; 16. Commercio; 17. Conclusioni.

1. Introduzione

L'esigenza di approfondire le problematiche connesse alla definizione delle materie negli elenchi dell'art. 117 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, nasce dalla consapevolezza che, come sostenuto dalla dottrina, il nodo centrale dell'assetto territoriale di un ordinamento statale coincide propriamente con il riparto delle competenze tra il centro e la periferia. Considerato che il "*quantum*" di potere politico di un ente dipende, in larga misura, dall'ampiezza del suo ambito materiale di competenza, l'unico elemento irrinunciabile di un assetto di tipo regionale o federale è stato, infatti, individuato nella presenza di un riparto di competenze idoneo a garantire effettivi poteri di intervento alle autonomie territoriali.

Dato questo assunto di partenza, appare essenziale analizzare in una prospettiva sistemica il riparto di competenze legislative introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001 al fine di cogliere le caratteristiche essenziali del nuovo ordinamento territoriale. E' noto, infatti, come il nuovo art. 117 Cost. presenti innovazioni sostanziali rispetto al testo approvato dall'Assemblea costituente: se da una parte, infatti, il meccanismo di riparto di competenze continua ad essere fondato sugli elenchi di materie (profilo, questo, che è stato considerato come la "parte vecchia" del sistema delle fonti delineato dalla legge cost. n. 3 del 2001), dall'altra parte modifiche profonde sono state introdotte in relazione non solo all'ampiezza delle materie decentrate alle Regioni, ma anche alla tipologia della potestà legislativa di cui le autonomie regionali sono riconosciute titolari.

Tre, infatti, sono i gruppi di materie in cui si riparte la potestà legislativa nel nuovo art. 117 Cost. Un primo elenco tassativo (art. 117, comma secondo) reca le materie di competenza legislativa esclusiva del Parlamento nazionale; un secondo elenco (art. 117, comma terzo), anch'esso tassativo, individua invece le materie dove concorre sia la disciplina legislativa statale, sia quella regionale; una clausola residuale, infine, raggruppa tutte quelle materie non esplicitamente individuate, ma

¹ Il presente lavoro è stato elaborato nell'ambito del Progetto del FORMEZ "Scenari del federalismo italiano"

individuabili per differenza rispetto ai due elenchi nominati, ove interviene solo la legge regionale. A questi tre elenchi (due nominati, uno residuale) se ne aggiunge un quarto, che comprende alcune materie di competenza esclusiva dello Stato e tutte le materie assegnate alla legislazione concorrente per le quali, con la procedura dell'ultimo comma dell'art. 116, potranno essere concesse alle Regioni interessate "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

A queste novità del riparto di competenze si aggiungono le considerazioni della dottrina sul rapporto tra la legislazione statale e quella regionale, con particolare riguardo all'equiparazione delle due fonti normative che la riforma costituzionale avrebbe realizzato grazie alla sottoposizione della legge regionale e di quella nazionale ai medesimi limiti della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Analogamente, è stata evidenziata la novità dirompente introdotta dal legislatore costituzionale grazie alla soppressione della vecchia clausola dell'interesse nazionale che, nel precedente assetto costituzionale, si era trasformato nel principale limite di legittimità della legislazione regionale².

Tale complessiva revisione del ruolo e della portata della legge regionale nel suo rapporto con la legge statale fa sì che nel nuovo riparto costituzionale di competenze il criterio della suddivisione per materie assuma una rilevanza determinante ai fini della compiuta definizione degli ambiti e della tipologia di intervento riservata agli enti titolari della potestà legislativa. Come evidenziato da parte della dottrina³, l'individuazione delle competenze per materie era, infatti, presente anche nella legge n. 59 del 1997, dove però costituiva l'unica possibilità di scelta, data la necessità di operare a Costituzione invariata. Ben diverse erano, invece, le possibilità aperte alla nuova legge costituzionale, che tuttavia non ha osato avventurarsi in nuove modalità di riparto delle attribuzioni tra i diversi livelli di legislazione e di governo. Il risultato è, almeno nella sua veste formale, un complessivo irrigidimento del riparto di competenze, che impone di interrogarsi sulle modalità con cui, nel nuovo assetto costituzionale, si garantirà la tutela delle esigenze di flessibilità (legate, in particolare, al nuovo principio della sussidiarietà), che sembrerebbero, piuttosto, sollecitare un riparto di competenze per funzioni.

Se a queste considerazioni si aggiunge la consapevolezza che qualsiasi catalogo di materie presenta il problema dell'identificazione del significato e del contenuto delle materie stesse (problema che tende ad assumere dapprima una connotazione

² Numerosi sono gli interventi dottrinali sul tema della caduta del limite degli interessi nazionali nella legge cost. n. 3 del 2001; per tutti, si veda A.BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale* in *Quaderni costituzionali*, 2001, p.345 ss.

Come noto, il limite dell'interesse nazionale è stato ora reintrodotta dalla legge costituzionale recante "Modifiche alla Parte II della Costituzione", pubblicata in G.U. n. 269 del 18 novembre 2005, il cui articolo 45, in caso di esito positivo del referendum popolare confermativo a norma dell'art. 138 Cost., modificherà in tal senso l'art. 127 Cost. attualmente in vigore.

³ Si vedano, in particolare, gli interventi di F.PIZZETTI e A.RUGGERI in Atti del Seminario del CNR "Il progetto di legge costituzionale recante modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione", Roma – 29 settembre 2000, a cura di A.Ferrara e L.R.Sciumbata, p. 41 e p. 50.

politica e poi giurisdizionale)⁴, si comprende perché il nuovo art. 117 Cost. debba essere sottoposto ad un'analisi dettagliata, al fine di definire in maniera più compiuta gli effettivi spazi di intervento riservati allo Stato e alle Regioni in relazione a ciascuna etichetta elencata ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost. e alle materie implicite nella clausola residuale di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost.

In linea generale si tratta, infatti, di chiarire se il riparto di competenze tra la legislazione statale a quella regionale sia informato, almeno in via prioritaria, ad un criterio di stampo essenzialmente separatistico (fondato su una visione degli interessi coinvolti come settori ben delineati e tra di loro isolati), ovvero se emergano spazi di integrazione e di cooperazione tra i diversi ambiti materiali di intervento.

Limitandosi ad una lettura formale ed esteriore degli elenchi di cui all'art. 117 Cost., sembra cogliersi una certa preferenza per il criterio della separazione: al di là dei due macro-ambiti di potestà esclusiva statale (art. 117, comma 2) e regionale (art. 117, comma 4), neanche la presenza di una potestà concorrente sembrerebbe, infatti, tale da far prevalere il criterio della cooperazione, confermandosi la tradizionale preferenza del sistema italiano per un riparto tra principi fondamentali dello Stato e normazione di dettaglio regionale, piuttosto che per il meccanismo tedesco della *Konkurrierende Gesetzgebung*.

In realtà, se si passa ad un'analisi più attenta e dettagliata dei due cataloghi di materie di cui all'art. 117 Cost., si vede che la tecnica di individuazione delle competenze non è affatto omogenea. Da una parte, infatti, tende a riemergere la tendenza (già riscontrata nell'art. 58 del progetto della Commissione D'Alema) ad individuare alcune competenze non secondo la materia, ma secondo il tipo di disciplina, per cui talvolta si indicano specifiche materie, talvolta settori o ambiti più vasti o trasversali (come la lett. *f* del secondo comma sugli "organi dello Stato"), talaltra funzioni (come la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale di cui al comma secondo, lett. *m*). Dall'altra parte, si coglie una certa difformità tra le circostanze in cui la finalità assurge a criterio di ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni e i casi in cui la medesima serve a definire la competenza di un livello di governo, senza alcuno scopo "divisorio". Rientra, ad esempio, nella prima fattispecie, la previsione contenuta all'articolo 117, comma secondo, lettera *s*), in cui la tutela dei beni culturali, spettante solo allo Stato, è strumentale alla differenziazione dalla collaterale, ma distinta, valorizzazione degli stessi beni, collocata nella potestà concorrente. Nella seconda tipologia, invece, rientra la lettera *e*) del medesimo articolo 117, comma secondo, laddove attribuisce la tutela della concorrenza esclusivamente al legislatore statale.

Questa modalità disomogenea e talora trasversale di individuazione delle competenze dello Stato ha, come ovvio, ricadute importanti sull'opera di determinazione del reale ambito e grado dell'autonomia normativa delle Regioni. E'

⁴ Sul tema, P.CAVALERI, *La nuova autonomia legislativa delle Regioni* in R.ROMBOLI (a cura di), *Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione – Il foro italiano*, luglio/agosto 2001, col. 201.

infatti proprio questo carattere di “vistosa trasversalità” delle materie statali che impedisce di determinare a priori l’assetto delle competenze, poiché si tratta di “una linea solo parzialmente predeterminata e predeterminabile”⁵.

A tali considerazioni sull’estrema eterogeneità della tecnica di riparto si devono aggiungere alcune riflessioni sulle diffuse interrelazioni tra materie dell’art. 117 Cost. che emergono ad una semplice lettura dei nuovi cataloghi costituzionali. Da una parte, infatti, nell’ambito delle competenze esclusive statali si distinguono alcune materie (il riferimento è, in particolare, alle norme generali sull’istruzione) nelle quali, per il tenore stesso dell’attribuzione di competenza, si viene a determinare una sorta di concorrenza – all’italiana e, peraltro, neanche pienamente compresa dal legislatore costituzionale – con la disciplina regionale.

Tale considerazione è, peraltro, confermata dalla lettura dell’elenco di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost., in cui ritornano materie strettamente connesse ad ambiti di competenza già inclusi nel comma precedente. In particolare, si evidenzia la presenza, al terzo comma dell’art. 117 Cost., dell’ “istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale”, che non solo si collega alla già ricordata lettera *n*) del comma secondo ma che, oltretutto, sembra configurare, nel settore in esame, una concorrenza tra fonti alquanto complessa⁶. Altre interferenze tra il secondo e il terzo comma dell’art. 117 sono, peraltro, ravvisabili anche nell’ “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (che si ricollega alla previsione di cui alla lettera *e*) del secondo comma) e nella “valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali” (riconducibile alla lettera *s*) del comma secondo).

In questo senso, si può affermare che nella legge cost. n. 3 del 2001 – analogamente al progetto della Commissione D’Alema – il criterio fondato sulla separazione delle competenze, che sembra prevalere, non viene di fatto perseguito fino in fondo, date le continue interazioni di materia desumibili dagli elenchi del secondo e del terzo comma dell’art. 117.

Accanto a queste aree di sovrapposizione o, comunque, di interazione, tra le diverse materie elencate, è importante evidenziare come, prima ancora dell’entrata in

⁵ Così R.TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa* in *Le Regioni*, 2001, p. 1233. Sul tema, si vedano anche S.MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normativa nella riforma regionale* in *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 121 ss. e M.OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali* in T.GROPPI, M.OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p.98 ss.

⁶ La concorrenza tra fonti nel settore dell’istruzione sembra peraltro destinata a complicarsi ulteriormente nel caso in cui la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata definitivamente dal Parlamento il 16 novembre 2005 venisse ratificata dal referendum popolare: l’art. 39, comma 10 della legge costituzionale riconosce infatti una potestà esclusiva regionale sia in materia di “organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche” (*lett. b*) che in materia di “definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione” (*lett. c*)

vigore della legge cost. n. 3 del 2001, la dottrina⁷ avesse segnalato la presenza di veri e propri “buchi” nell’elenco delle materie di cui al comma secondo dell’art. 117, tra cui il commercio con l’estero, la ricerca scientifica e tecnologica, i porti ed aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell’energia, ecc⁸. Data l’esigenza di garantire, per la maggior parte delle materie sopra elencate, un’unitarietà di disciplina ed un certo livello di coordinamento, si è infatti sottolineato come difficilmente, in tali settori, l’intervento dello Stato potrebbe limitarsi ad una mera disciplina di principio. Di qui un ulteriore sintomo dell’insufficienza degli elenchi di materie di cui ai commi 2 e 3 dell’art. 117 Cost. a spiegare l’effettivo riparto di competenze tra legislazione regionale e statale implicito nel nuovo assetto costituzionale.

Le considerazioni fatte testimoniano non solo l’esigenza di un lettura sostanziale degli elenchi di cui all’art. 117 Cost., ma anche l’intrinseca conflittualità che ne caratterizza il processo interpretativo ed applicativo, che si pone come diretta conseguenza sia della rigidità connessa al riparto per materie, sia della sostanziale “staticità” che sembra permeare l’intera area della potestà legislativa. E’ pertanto in larga misura intrinseco alle caratteristiche del nuovo art. 117 Cost. che tale conflittualità trovi il suo ultimo baluardo nel continuo ricorso al sindacato della Corte costituzionale, unico giudice chiamato a dirimere i conflitti di competenza che non riescono a trovare sistemazione nell’ambito degli ordinari meccanismi decisionali della politica.

A conferma di tale rilievo, si evidenzia come assolutamente corposa sia la giurisprudenza costituzionale che, a seguito dell’entrata in vigore del Titolo V della Costituzione, si è occupata di dirimere i conflitti di competenze derivanti dall’interpretazione delle materie di cui all’art. 117 Cost. che lo Stato o le Regioni hanno di volta in volta sollevato nei loro ricorsi di legittimità costituzionale.

Rispetto a tale giurisprudenza, la presente ricerca si è posta come primo obiettivo il reperimento di tutte le pronunce della Corte costituzionale che in modo diretto o indiretto hanno contribuito a definire e a delimitare l’ambito di disciplina sotteso a ciascuna delle etichette introdotte nei nuovi cataloghi dell’art. 117 Cost. Successivamente, nell’ambito della giurisprudenza così raccolta e catalogata, si è

⁷ Si veda, in particolare, U.DE SIERVO, *Intervento* in G.BERTI, G.C.DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno – Roma, 9 gennaio 2001, Milano, Giuffrè, 2001, p.77. Sul tema, è intervenuto ampiamente anche A.D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze* in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2003, p. 16-17.

⁸ Si segnala, per completezza, che la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione che sarà sottoposta a referendum consultivo ha cercato di colmare alcune delle lacune del riparto di materie introdotto dalla precedente legge cost. n. 3 del 2001: in particolare, è stata riconosciuta una competenza esclusiva statale in materia di “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza” (art. 39, comma 8) e, di converso, si è limitata la competenza concorrente alle sole “reti di trasporto e di navigazione” (art. 39, comma 9, *lett. e*); inoltre, è stata attribuita allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di “produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia” (art. 39, comma 8), sopprimendo di conseguenza nella competenza concorrente in materia di “produzione, trasporto e distribuzione dell’energia” l’aggettivo “nazionale” (art. 39, comma 9, *lett. f*)).

cercato di cogliere le connessioni tra le singole pronunce al fine di comprendere la reale portata delle competenze legislative dello Stato e delle Regioni, non tanto in relazione alle materie singolarmente individuate, quanto in relazione a determinati ambiti organici di materie ritenuti rappresentativi del nuovo riparto.

E' evidente, infatti, che le problematiche emerse da una lettura formale del riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. (ovvero, le interconnessioni tra materie di potestà esclusiva statale e concorrente, la presenza di materie-discipline, l'esistenza di vuoti nell'ambito della potestà esclusiva statale) impongono una lettura integrata della giurisprudenza costituzionale che consenta di tenere conto delle diverse interazioni e reciproche influenze tra le varie etichette. In questo senso, la scelta di procedere ad un esame della giurisprudenza per ambiti organici di materie risponde anche all'esigenza di offrire, con la presente analisi, uno strumento utile per tutti i soggetti che, per varie ragioni ed a vario titolo, si trovano a dover dirimere i concreti problemi di riparto delle competenze legislative e ad individuarne possibili soluzioni.

Nel merito, gli ambiti organici di materie nei quali viene strutturata la presente analisi sono stati individuati sulla base di una molteplicità di criteri: in primo luogo, si è guardato alle materie esplicitamente elencate ai commi 2 e 3 dell'art. 117 Cost., raggruppando nel medesimo settore quelle etichette incidenti su profili di disciplina affini o comunque strettamente correlati; in secondo luogo, si sono esaminati i raggruppamenti di materie che hanno informato il decentramento amministrativo introdotto dalle cosiddette "leggi Bassanini" (con particolare riguardo al d.lgs. n. 112 del 1998) e che, ancora oggi, sovrintendono al riparto di competenze tra i diversi ministeri; infine, si sono prese in considerazione le grandi linee interpretative emerse dalla giurisprudenza costituzionale, anche ai fini dell'individuazione delle materie riconducibili alla competenza residuale regionale di cui all'art. 117, comma 4.

Il risultato di questa operazione interpretativa corrisponde ad un elenco di ambiti organici di materie che, seppure formulato sulla base di scelte ampiamente discrezionali, di per sé risulta funzionale al perseguimento degli specifici obiettivi di ricerca prefissati, comunque passibile di continui aggiustamenti alla luce delle future evoluzioni della giurisprudenza costituzionale.

Nello specifico, sono stati individuati i seguenti settori di materie:

- politica estera (art. 117, co. 2, lett. *a*);
- difesa e ordine pubblico (art. 117, co. 2, lett. *d*); art. 117, co. 2, lett. *h*);
- economia e finanze (art. 117, co. 2, lett. *e*); art. 117, co. 3 "armonizzazione dei bilanci pubblici");
- ordinamento e organizzazione amministrativa statale, regionale e locale (art. 117, co. 2, lett. *g*); art. 117, co. 2, lett. *p*); art. 117, co. 2, lett. *r*); art. 117, co. 4 "ordinamento e organizzazione amministrativa regionale");
- giustizia (art. 117, co. 2, lett. *l*);

- istruzione (art. 117, co. 2, lett. *n*); art. 117, co. 3 “istruzione”);
- lavoro e previdenza sociale (art. 117, co. 2, lett. *o*); art. 117, co. 3 “tutela e sicurezza del lavoro” e “professioni”);
- sanità (art. 117, co. 2, lett. *m*); art. 117, co. 2, lett. *q*); art. 117, co. 3, “ricerca scientifica”, “tutela della salute”);
- beni culturali (art. 117, co. 2, lett. *s*); art. 117, co. 3 “valorizzazione dei beni culturali”);
- ambiente (art. 117, co. 2, lett. *s*);
- governo del territorio (art. 117, co. 3 “protezione civile”, “governo del territorio”; art. 117, co. 3 “lavori pubblici”);
- comunicazione (art. 117, co. 3 “ordinamento della comunicazione”);
- energia (art. 117, co. 3 “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”);
- commercio (art. 117, co. 4);
- agricoltura (art. 117, co. 4).

In ciascuno di tali settori di materie si è cercato di presentare, in una prospettiva integrata e ragionata, la giurisprudenza costituzionale che si è occupata di definire l'ambito di disciplina, ovvero la finalità, di ciascuna delle materie di cui al secondo e al terzo comma dell'art. 117 Cost., nonché di quelle esplicitamente individuate dalla Corte nell'ambito della clausola residuale di cui al quarto comma. Nei settori di materie sopra individuati non compaiono, conseguentemente, le materie di potestà esclusiva regionale che, pur riferibili alla clausola residuale di cui al quarto comma alla luce delle ricostruzioni dottrinali e dell'esperienza legislativa pregressa non siano state, tuttavia, oggetto di una esplicita collocazione in tal senso da parte della Corte costituzionale (è questo il caso, ad esempio, del turismo ovvero dei servizi sociali).

Parallelamente, nei settori sopra individuati, non sono state prese in considerazione quelle materie elencate al secondo o al terzo comma dell'art. 117 Cost. per le quali, nella giurisprudenza analizzata, non era possibile individuare nessuna pronuncia della Corte che si occupasse in maniera diretta e specifica dei problemi di riparto ad esse corrispondenti⁹.

Nello specifico, le materie per le quali, al 31 dicembre 2004, non risultava disponibile alcuna pronuncia mirata della Corte sono le seguenti:

⁹ Nell'analisi della giurisprudenza costituzionale per settori organici ci si è, infatti, limitati ad evidenziare, per alcune delle suddette materie nominate, l'assenza di qualsiasi orientamento specifico della Corte, dato questo che, in alcune circostanze, ci ha impedito di giungere a conclusioni definitive sul riparto di competenze maggiormente conforme alle interpretazioni della Consulta.

- immigrazione (art. 117, co. 2, *lett. b*);
- rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose (art. 117, co. 2, *lett. c*);
- organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo (art. 117, co. 2, *lett. f*);
- cittadinanza, stato civile ed anagrafi (art. 117, co. 2, *lett. i*);
- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni (art. 117, co. 3);
- commercio con l'estero (art. 117, co. 3);
- alimentazione (art. 117, co. 3)¹⁰;
- ordinamento sportivo (art. 117, co. 3)¹¹;
- porti e aeroporti civili (art. 117, co. 3);
- grandi reti di trasporto e di navigazione (art. 117, co. 3);
- previdenza complementare e integrativa (art. 117, co. 3);
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale (art. 117, co. 3)¹².

Laddove, sulla base della giurisprudenza disponibile, non era possibile giungere a conclusioni certe e definitive sull'interpretazione voluta dalla Corte, si sono comunque proposte le linee di lettura che apparivano maggiormente conformi agli orientamenti generali della Consulta. E' evidente, peraltro, che tali linee interpretative vanno intese nella loro dimensione assolutamente transitoria e comunque parziale, fondandosi su un materia non solo limitata temporalmente (il presente lavoro si limita infatti all'esame della giurisprudenza costituzionale dalla riforma del Titolo V della Costituzione alla fine del 2004), ma anche soggetta a continue revisioni alla luce dei nuovi sviluppi della giurisprudenza della Corte.

¹⁰ Si segnala che, nel settore dell'alimentazione, la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione definitivamente approvata il 16 novembre 2005 dal Parlamento ha attribuito allo Stato competenza esclusiva in materia di "sicurezza e qualità alimentari" (art. 39, comma 5)

¹¹ Il riparto di competenze legislative nel settore dell'ordinamento sportivo è destinato a cambiare sostanzialmente in caso di conferma referendaria della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione che, all'art. 39, comma 8, ha ritagliato una competenza esclusiva statale in materia di "ordinamento sportivo nazionale", limitando conseguentemente la competenza concorrente al solo "ordinamento sportivo regionale" (art. 39, comma 9, *lett. c*).

¹² La legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione ha espunto dalla competenza concorrente sia la materia "enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" che la materia "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale", entrambe sostituite dalla nuova materia, sempre di potestà concorrente, "istituti di credito a carattere regionale" (art. 39, comma 9, *lett. g*).

2. Politica estera

Nell'ambito dell'art. 117 Cost., al settore della politica estera è dedicata un'intera materia di potestà esclusiva statale, la *lett. a)* del comma 2 "politica estera e rapporti internazionali dello stato; rapporti dello stato con l'Unione europea, diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di stati non appartenenti all'Unione europea"¹³.

La collocazione della materia in esame nell'ambito delle competenze esclusive dello Stato si pone in linea con la consolidata tendenza degli ordinamenti federali a prevedere una disciplina unitaria per gli interventi legislativi destinati ad incidere sugli affari esteri dello Stato centrale. E' evidente, infatti, che l'esigenza di unitarietà nella gestione della politica estera deriva dallo stesso principio della responsabilità nazionale vigente nel diritto internazionale, per cui il responsabile finale dell'attuazione degli impegni assunti a livello internazionale è sempre lo Stato centrale. Anche in ambito europeo, peraltro, a dispetto dell'evoluzione che finora si è registrata nel ruolo e nella rappresentatività delle entità regionali infrastatali, sono sempre gli Stati a detenere in via esclusiva la responsabilità finale circa l'attuazione della normativa e delle politiche comunitarie.

Rispetto a tale ricostruzione del ruolo degli Stati negli interventi relativi alla politica estera nazionale, il Titolo V della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha introdotto, in realtà, una significativa novità: il comma 5 dell'art. 117 Cost. reca, infatti, esplicito riconoscimento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome nella partecipazione alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, nonché nell'attuazione e nell'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite dallo Stato. Tale significativo riconoscimento del ruolo delle Regioni nella politica internazionale e comunitaria trova un riscontro diretto anche nel riparto di materie legislative: l'art. 117 Cost. non si limita, infatti, ad indicare tra le competenze esclusive statali la materia di cui al comma 2, *lett. a)*, ma individua nell'ambito della potestà concorrente anche la materia "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni", chiaramente rivolta a consentire alle Regioni di attuare in via legislativa le nuove competenze di cui all'art. 117, comma 5 Cost.

Appurato, pertanto, che nel nuovo Titolo V della Costituzione si registra una certa apertura della politica estera agli interventi regionali, resta da chiarire quale sia il confine tra la competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, *lett. a)* e la prima delle competenze concorrenti, quella dedicata alla disciplina dei rapporti internazionali e comunitari delle Regioni. La risposta a tale quesito impone una ricognizione della giurisprudenza della Corte costituzionale nel settore in esame, nel tentativo di fornire una risposta ai seguenti nodi irrisolti: in primo luogo, si tratta di appurare se la disciplina delle norme di procedura per l'esercizio dell'attività regionale di rilievo internazionale e comunitaria rientri nella potestà esclusiva statale ovvero nella potestà concorrente; in secondo luogo, è necessario verificare se

¹³ La legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione definitivamente approvata il 16 novembre 2005 dal Parlamento ha aggiunto alla fine della *lettera a)* in esame le parole: "promozione internazionale del sistema economico e produttivo nazionale" (art. 39, comma 2).

l'approccio della Corte tenda – e attraverso quali forme – a garantire le istanze unitarie sottese al settore in esame, in ottemperanza al perdurante principio della responsabilità statale in sede internazionale e comunitaria.

Preventivamente, va evidenziato che la Corte, nell'ambito delle pronunce post-riforma del Titolo V, si è occupata in pochissime occasioni delle materie in esame, tant'è che nessuna sentenza ha preso in esame la competenza concorrente sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni, mentre in un'unica sentenza, la sent. n. 238 del 19 luglio 2004, la Corte si è soffermata ad analizzare in maniera organica ed unitaria la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. a). E', quindi, su questa pronuncia che ci si intende soffermare, cercando di cogliere dalle parole della Corte possibili indicazioni circa il complessivo riparto di competenze legislative nel settore in esame.

Il principio di fondo espresso dalla Corte nella sent. n. 238 del 2004 è quello per cui spetta allo Stato, nell'ambito della materia di potestà esclusiva statale "politica estera", determinare i casi e disciplinare le forme dell'attività regionale connessa allo svolgimento del nuovo potere estero riconosciuto dalla riforma costituzionale alle Regioni. In sostanza, la Corte fa rientrare nell'ambito della potestà esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. a) la disciplina delle "norme di procedura" previste dall'art. 117, comma 5, per cui, nel provvedere a tale intervento, lo Stato non dovrà limitarsi ad individuarne solo i principi fondamentali. Tale affermazione implica che spetterà allo Stato disciplinare, anche nel dettaglio, i casi e le forme della conclusione, da parte delle Regioni, di accordi con altri Stati e di intese con enti territoriali di altri Stati, nonché regolare le procedure per l'attuazione e l'esecuzione a livello regionale degli accordi internazionali, incluse le modalità di esercizio del potere sostitutivo statale.

La riconduzione alla potestà esclusiva statale delle discipline in esame consente alla Corte di giudicare legittima l'eventuale introduzione di vincoli di contenuto statali all'attività di rilievo estero delle Regioni, quali il divieto per le Regioni di esprimere valutazioni relative alla politica estera dello Stato o di assumere impegni da cui derivino obblighi ed oneri finanziari per lo Stato o che ledano gli interessi di altri enti territoriali.

Dalla statuizione del principio giurisprudenziale in esame derivano almeno due conseguenze: in primo luogo, è evidente che la riconduzione alla potestà esclusiva statale della disciplina delle norme di procedura per l'esercizio dell'attività regionale di rilievo estero tende a ridimensionare in maniera significativa la competenza concorrente in materia di rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, sia relativamente alla disciplina statale di principio, sia in riferimento alla disciplina regionale di dettaglio. Per quanto concerne la fissazione dei principi fondamentali, non si comprende, infatti, quale spazio di intervento residuo rimanga allo Stato, considerando che la formulazione delle norme di procedura per l'esercizio dell'attività estera regionale e la disciplina dei relativi poteri sostitutivi rientrano nella competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. a). Relativamente all'intervento regionale di dettaglio, viceversa, non si può negare che l'estensione dell'intervento statale volto alla fissazione delle norme di procedure anche alla disciplina di

dettaglio rischia di limitare in maniera significativa lo spazio di intervento a disposizione delle Regioni, orientandone l'attività e veicolandone la politica al perseguimento di obiettivi comuni.

In secondo luogo, da tale ricostruzione del riparto di competenze deriva come ulteriore conseguenza un generale ripensamento dell'intero settore della legislazione in materia di politica estera, orientato ad una tutela delle istanze unitarie essenzialmente affidata alla disciplina statale. Nella sent. n. 238 del 2004, la stessa Corte costituzionale si sofferma, infatti, a sottolineare l'esigenza di "salvaguardare gli interessi unitari che trovano espressione nella politica estera nazionale" attraverso l'inclusione nella disciplina statale di una serie di contenuti che possano orientare e limitare l'attività estera regionale.

Tale ricostruzione in chiave unitaria e statale del riparto di competenze legislative in materia di politica estera solleva, evidentemente, un interrogativo finale circa i contenuti che possono essere inclusi nella disciplina regionale di dettaglio in materia di rapporti internazionali e comunitari delle Regioni. In linea generale, si può affermare che gli spazi legittimi di intervento a disposizione delle Regioni potranno essere definiti solo in chiave residuale, dopo che lo Stato avrà fissato le norme di procedura, i casi e le forme dell'attività estera delle Regioni.

In realtà, in una circostanza, la Corte ha provveduto in via diretta a riconoscere come legittima una disciplina regionale riconducibile alla competenza concorrente sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni: nella sentenza n. 258 del 22 luglio 2004, la Corte ha, infatti, affermato che la competenza esclusiva statale in materia di politica estera nazionale non viene vulnerata dalla predisposizione, da parte delle Regioni, di organismi, anche transfrontalieri, di esecuzione di precisi obblighi comunitari; il vincolo è, evidentemente, che tali accordi non esorbitino dall'ambito definito dai programmi di cooperazione dell'Unione europea, rimessi all'intervento dello Stato.

3. Difesa e ordine pubblico

Nell'ambito del settore "difesa ed ordine pubblico" vengono in rilievo due materie di potestà esclusiva statale: le materie di cui all'art. 117, comma 2, lett. *d*) "difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi" e lett. *h*) "ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale"¹⁴. Il riconoscimento di una competenza esclusiva dello Stato sulle materie in esame

¹⁴ Si evidenzia che la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione attualmente in attesa di essere sottoposta al referendum popolare ha escluso dalla competenza esclusiva statale di cui alla lett. *h*) in esame la "polizia amministrativa regionale e locale" (art. 39, comma 4). Conseguentemente, l'art. 39, comma 10 della medesima legge costituzionale ha esplicitamente individuato una competenza legislativa esclusiva regionale in materia di "polizia amministrativa regionale e locale".

conferma la tradizionale collocazione della difesa e dell'ordine pubblico tra i settori riservati allo stato centrale negli ordinamenti di tipo federale. Non va, inoltre, dimenticato, che la competenza esclusiva statale in materia di difesa della Patria si collega direttamente all'art. 52 della Costituzione che, configurando la difesa della Patria come "sacro dovere del cittadino", afferma, al comma 2, che il servizio militare è obbligatorio nei limiti e modi stabiliti dalla legge.

L'unico profilo di disciplina estraneo alla legislazione esclusiva dello Stato è, infatti, quello relativo alla polizia amministrativa locale, della quale, tuttavia, il testo costituzionale non specifica la collocazione nell'ambito della potestà concorrente ovvero nella competenza residuale di cui all'art. 117, comma 4 Cost.

Se si prescinde dal problema relativo all'inquadramento della polizia amministrativa locale nell'ambito del nuovo art. 117 Cost., il riparto di competenze nel settore in esame sembra pertanto sufficientemente chiaro e definito, data la presenza di due potestà legislative esclusive dello Stato sui due principali profili di disciplina in esso ricompresi, la difesa e l'ordine pubblico.

Nonostante la linearità di tale riparto, la giurisprudenza costituzionale relativa alle materie di cui alle *lett. d) e h)* presenta numerosi profili di interesse, soprattutto se letta nel più ampio contesto della giurisprudenza relativa alle altre materie del nuovo art. 117 Cost.

Preventivamente, si osserva che una risposta al problema della collocazione della competenza in materia di polizia amministrativa locale viene fornita dalla Corte nella sentenza 21 ottobre 2004, n. 313 che, distinguendo nettamente la polizia amministrativa locale dalla nozione di "ordine pubblico", sancisce che la prima "segue, in quanto strumentale, la distribuzione delle competenze principali cui accede". Il giudice costituzionale, in sostanza, adotta per la disciplina della polizia amministrativa locale una soluzione analoga a quella dettata per la materia "sanzioni amministrative" fin dalla sent. n. 12 del 13 gennaio 2004, rinunciando a configurare un nuovo ambito riservato di competenza – soluzione, questa, che avrebbe rischiato di creare problemi operativi non indifferenti – ed optando, piuttosto, per l'accessorietà della disciplina rispetto alla materia principale oggetto di trattazione.

Tralasciando la polizia amministrativa locale e concentrandosi sulle due materie di cui all'art. 117, comma 2, *lett. d) e h)*, il punto necessario di partenza è dato dalla constatazione che la Corte fornisce di tali competenze una definizione in termini materiali-oggettivi piuttosto che funzionali o finalistici.

In relazione alla competenza di cui al comma 2, *lett. d)*, la Corte specifica, infatti, nella sentenza n. 228 del 16 luglio 2004, che la materia "difesa della patria" deve essere identificata sia con attività finalizzate a contrastare o prevenire una aggressione esterna, sia con attività di impegno sociale non armato, per cui accanto alla difesa "militare", che è solo una forma di difesa della Patria, si colloca un'altra forma di difesa, per così dire, "civile", che si traduce nella prestazione di comportamenti di impegno sociale non armato.

Parallelamente, nella sentenza n. 313 del 21 ottobre 2003, la Corte afferma che nella materia di cui all'art. 117, comma 2, *lett. h)* è sostanzialmente ricompresa la

disciplina relativa alla polizia di sicurezza, “finalizzata ad adottare le misure preventive e repressive dirette al mantenimento dell’ordine pubblico, inteso come il complesso dei beni giuridici fondamentali e degli interessi pubblici primari sui quali si regge l’ordinata e civile convivenza nella comunità nazionale, nonché alla sicurezza delle istituzioni, dei cittadini e dei loro beni”.

E’ significativo osservare come tale definizione in termini materiali-oggettivi delle competenze di cui alle lett. *d)* e *h)* dell’art. 117, comma 2, sia fornita dalla Corte in relazione a due materie interamente rimesse alla potestà esclusiva statale, che non presentano legami con ulteriori ambiti di potestà concorrente o residuale regionale. Trattandosi di due competenze caratterizzate da un’effettiva esclusività della legislazione statale rispetto ai possibili interventi del legislatore regionale – caso raro, questo, nell’ambito del Titolo V della Costituzione vigente – la Corte sembra, infatti, rinunciare ad un’interpretazione in chiave funzionale dell’intervento statale, preoccupandosi, semmai, di definire l’ambito materiale sotteso alla legislazione esclusiva dello Stato.

Nello specifico, è possibile individuare in questo intervento interpretativo della Corte un tentativo di tutelare le competenze regionali interrelate, per affinità di materia, con le competenze esclusive statali in esame.

Due, in particolare, sono le pronunce della Corte in cui emerge tale approccio volto alla tutela delle istanze di disciplina regionali: nella già citata sentenza n. 228 del 16 luglio 2004, la Corte, infatti, inquadrando la disciplina del servizio civile nazionale nell’ambito della competenza esclusiva statale sulla difesa della Patria, specifica che tale attribuzione di competenza non comporta, però, che ogni aspetto dell’attività dei cittadini che svolgono detto servizio ricada nella competenza statale. Nello specifico, la Corte ritiene che rientrino certamente nella competenza di cui alla lett. *d)* gli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile, non anche i diversi ambiti materiali (assistenza sociale, tutela dell’ambiente, protezione civile, ecc.) in cui si svolge concretamente il servizio, che restano soggetti, per gli aspetti di rilevanza pubblicistica, alla disciplina dell’ente rispettivamente competente. Se, pertanto, spetta allo Stato determinare le caratteristiche e gli standard di utilità sociale dei progetti di impiego, i criteri per il riparto dei finanziamenti, i modi di verifica e controllo sui progetti, predisponendo le forme di monitoraggio, controllo e verifica sulle attività mediante le quali si realizza il servizio civile, questa attribuzione di competenza “non comporta la possibilità di intervenire nella disciplina delle attività di pertinenza regionale”.

Vi è, peraltro, un secondo modo attraverso il quale la Corte cerca di ritagliare un margine di intervento a favore delle Regioni: nella medesima sent. n. 228 del 2004 il Giudice costituzionale afferma, infatti, esplicitamente che la riconduzione degli aspetti organizzativi e procedurali del servizio civile nazionale alla competenza esclusiva statale “non preclude, infine, alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire e disciplinare, nell’autonomo esercizio delle proprie competenze legislative, un proprio servizio civile regionale o provinciale distinto da quello nazionale (...), che avrebbe peraltro natura

sostanzialmente diversa dal servizio civile nazionale, non essendo riconducibile al dovere di difesa”.

Anche in relazione alla materia “ordine pubblico e sicurezza nazionale”, la Corte sembra adottare un orientamento interpretativo volto a far salve determinate competenze regionali: fin dalla sentenza n. 407 del 26 luglio 2002 (successivamente confermata dalle sentenze n. 6 del 13 gennaio 2004 e n. 162 del 1 giugno 2004), la Corte rifiuta infatti un’interpretazione estensiva della nozione di “sicurezza nazionale”, affermando che essa deve essere riferita al solo settore riservato allo Stato relativo alle misure inerenti alla prevenzione dei reati o al mantenimento dell’ordine pubblico. Le motivazioni che la Corte adduce nella sent. n. 407 del 2002 per giustificare tale interpretazione restrittiva del concetto di sicurezza pubblica sono, innanzitutto, quelle legate all’analisi testuale-letterale della collocazione della sicurezza accanto alla materia dell’“ordine pubblico”, con l’esclusione esplicita della “polizia amministrativa locale”; in secondo luogo, la Corte fa riferimento anche ai lavori preparatori che hanno accompagnato la stesura del nuovo art. 117 Cost.

Tale interpretazione restrittiva della sicurezza nazionale consente alla Corte¹⁵ di escludere che l’espressione in esame possa essere confusa con il concetto di “sicurezza” utilizzato nella legislazione sull’energia come “sicurezza dell’approvvigionamento di energia elettrica” e “sicurezza tecnica”; analogamente, nella sent. n. 162 del 2004 la Corte rifiuta l’utilizzazione dell’espressione “ordine pubblico”, presente in alcune pronunce della Corte di Cassazione, come estesa a ricomprendere anche discipline molto lontane dalla prevenzione dei reati come, ad esempio, quelle relative all’impiego dei libretti di idoneità sanitaria.

Tale rilievo non risulta contraddetto dalla sentenza 29 dicembre 2004, n. 428, che fa rientrare la disciplina della circolazione stradale nella competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, co. 2, lett. h): “in quanto funzionale alla tutela dell’incolumità personale” – osserva infatti la Corte¹⁶ – “la disciplina della circolazione stradale mira senza dubbio a prevenire una serie di reati ad essa collegati, come l’omicidio colposo e le lesioni colpose; e pertanto la sua collocazione, sotto questo profilo, nella citata materia non contrasta con la giurisprudenza della Corte che riferisce la «sicurezza» prevista dalla ricordata norma costituzionale all’adozione delle misure relative alla prevenzione dei reati ed al mantenimento dell’ordine pubblico”.

In conclusione, l’analisi della giurisprudenza costituzionale ha rivelato come le due materie di potestà esclusiva statale inerenti al settore della difesa e dell’ordine pubblico siano definite dalla Corte in termini materiali-oggettivi: interpretazione, questa, che consente di circoscrivere preventivamente lo spazio a disposizione della legislazione statale, tutelando l’intervento delle Regioni in quelle materie di potestà

¹⁵ Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 6.

¹⁶ La “strutturale pericolosità dei veicoli a motore” si legge infatti nella pronuncia in esame, impone l’esigenza di “assicurare l’incolumità personale dei soggetti coinvolti nella circolazione (conducenti, trasportati, pedoni)”.

concorrente o residuale che avrebbero rischiato di essere assorbite in una lettura estensiva delle materie statali in esame.

4. Economia e finanze

Tra le materie di cui all'art. 117 Cost., attengono sicuramente al settore dell'economia e delle finanze le competenze di cui al comma 2, lett. e), "Moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie"¹⁷ e al comma 3 "Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Il riparto in esame implica che la politica valutaria, nonché la disciplina del sistema finanziario, tributario e contabile dello Stato vengono affidate alla competenza esclusiva statale, mentre nell'alveo della competenza concorrente viene ritagliato uno specifico ambito di intervento per l'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In linea generale, tale riparto di competenze sembra rispecchiare la tradizionale collocazione della legislazione economica e finanziaria tra le materie riservate allo Stato centrale negli ordinamenti di tipo federale. L'attribuzione di competenza esclusiva statale di cui alla lett. e) sembra infatti porsi in linea con la consolidata tendenza a mantenere, anche negli assetti di accentuato decentramento, una disciplina unitaria sulle politiche macroeconomiche che, in maniera più o meno diretta, incidono sulla preservazione dei livelli e degli assetti produttivi, sulla definizione delle politiche monetarie e tributarie, sulla gestione dei bilanci.

In forma più specifica, tuttavia, non si può evitare di cogliere una certa sovrapposizione di termini tra la riserva di competenza statale di cui al comma 2, lett. e) e l'ulteriore riconoscimento di una disciplina statale di principio sull'armonizzazione dei bilanci pubblici ed il coordinamento del sistema finanziario e tributario. I problemi interpretativi che nascono dal raffronto tra le due riserve di competenza sono, infatti, almeno due: in primo luogo, si tratta di distinguere gli oggetti di disciplina sottesi, rispettivamente, alla legislazione sul sistema tributario e contabile dello Stato e a quella relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento del sistema tributario; analogo problema di separazione degli ambiti materiali di intervento emerge, peraltro, dal raffronto tra le materie "tutela del risparmio e mercati finanziari", "perequazione delle risorse finanziarie" e "coordinamento della finanza pubblica". In secondo luogo, si tratta di comprendere

¹⁷ La materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) è stata oggetto di alcune modifiche da parte della legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione, definitivamente approvata il 16 novembre 2005 dal Parlamento: in particolare, è stata inserita nella competenza in esame l'espressione "politica monetaria"; in secondo luogo, si è aggiunta, a fianco della tutela del risparmio, la "tutela del credito"; infine, in relazione alla tutela della concorrenza, la competenza esclusiva statale è stata estesa anche alle "organizzazioni comuni di mercato" (art. 39, comma 3).

quale disciplina oggettiva rientri nell'armonizzazione dei bilanci e nel coordinamento del sistema tributario e contabile, soprattutto considerando che alla competenza in esame, pur se limitata solo ad un'attività di "armonizzazione e coordinamento", corrisponde sia una legislazione di principio, sia una disciplina di dettaglio.

Dati questi interrogativi di fondo, è opportuno procedere all'esame della giurisprudenza costituzionale sulle materie rientranti nel settore dell'economia e delle finanze con un duplice intento: da un lato, quello di individuare quale definizione la Corte fornisca delle due materie in esame, al fine di delinearne i rispettivi ambiti materiali di intervento; dall'altro lato, quello di analizzare attraverso quali strumenti la Corte garantisca, nel settore in esame, il rispetto di quelle istanze unitarie che nel precedente assetto costituzionale confluivano nella clausola dell'interesse nazionale, ora scomparsa¹⁸.

Partendo dalla definizione della riserva di competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), è innanzitutto dato constatare che non di un'unica, organica materia si tratta, bensì di più ambiti materiali, tra loro connessi ed interrelati, ma comunque dotati di una propria autonomia oggettiva di intervento. Nonostante il carattere multidisciplinare della competenza in esame, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale è, in realtà, possibile trarre una definizione unitaria della lett. e), intesa nel suo complesso. E', infatti, a partire dalla sent. del 13 gennaio 2004, n. 14 che la Corte riconosce la natura trasversale della materia in esame, affermando che tale competenza "non definisce ambiti oggettivamente delimitabili, ma interferisce con molteplici attribuzioni delle Regioni".

In sostanza, la Corte propone una lettura della *lett. e)* non come materia in senso tecnico, bensì come ambito di intervento a carattere trasversale, destinato ad intrecciarsi con la legislazione regionale. Nello specifico, il parametro individuato dalla Corte per circoscrivere l'intervento statale è quello della ragionevolezza della previsione legislativa, per cui "ove sia dimostrabile la congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale, la competenza legislativa dello Stato di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) non potrà essere negata".

Il medesimo criterio dell'impatto della normativa presa in esame sull'equilibrio macroeconomico nazionale è quello che consente alla Corte di escludere che la disciplina legislativa in materia di asili nido aziendali rientri nella competenza di cui alla lett. e) in esame. Come si legge nella sentenza 5 novembre 2004, n. 320, "è (...) evidente che si tratta di iniziativa estranea all'ambito degli interventi riguardanti il mercato, senza dire della stessa limitatezza dei mezzi economici impegnati rispetto all'estrema vastità dei settori aziendali interessati, della volontarietà delle iniziative da parte degli imprenditori di creazione degli asili nido aziendali, della stessa diversità delle situazioni di necessità nelle diverse aree territoriali a causa delle realizzazioni da parte degli enti locali di asili nido anche a servizio dei genitori che lavorano".

¹⁸ Cfr. nota n.2.

Con questi interventi, in sostanza, la Corte sembra volere interpretare la competenza di cui alla lett. e) come finalizzata a garantire allo Stato il controllo sulle politiche destinate ad incidere sull'equilibrio macro-economico nazionale. Data tale lettura finalistica e funzionale della competenza in esame, viene meno qualsiasi tentativo di circoscrivere la portata oggettiva dell'ambito di intervento di cui alla lett. e), i cui confini di disciplina sono destinati a variare nel corso del tempo a seconda delle esigenze di politica economica contingenti e del rapporto con gli interventi legislativi regionali.

Nell'ambito di tale lettura in senso trasversale, una specifica attenzione viene rivolta dalla Corte alla definizione della materia "tutela della concorrenza", che indubbiamente sembra assumere, rispetto alle altre materie elencate alla lett. e), un rilievo del tutto peculiare. Mentre, infatti, il riferimento al sistema valutario, tributario e contabile individua un ambito di intervento sufficientemente definito e consolidato nella tradizione costituzionale e legislativa del nostro ordinamento, la tutela della concorrenza delinea un campo "nuovo" di disciplina, in larga misura di derivazione comunitaria, che comunque non sembra offrire all'interprete un adeguato supporto interpretativo giurisprudenziale e dottrinale. Data la novità del titolo di competenza in esame, è pertanto proprio sulla tutela della concorrenza che la Corte si sofferma in più occasioni.

In primo luogo, nella già citata sentenza n. 14 del 2004, la Corte fornisce una definizione in senso funzionale della materia "tutela della concorrenza" come finalizzata alla regolazione degli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese e che risultano tutti volti ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. Da tale lettura si ricava che è la rilevanza macroeconomica dell'intervento oggetto di disciplina a giustificare la riserva di competenza statale: nello specifico, la Corte riconosce allo Stato "la facoltà di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall'ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale" (corsivo nostro).

L'interpretazione in senso finalistico, o meglio, funzionale, della tutela della concorrenza porta la Corte costituzionale a definire esplicitamente come "materia-funzione" la competenza in esame. Nella sentenza del 27 luglio 2004, n. 272 (successivamente ripresa dalla sent. 15 novembre 2004, n. 345), si legge, infatti, che la tutela della concorrenza "non ha un'estensione rigorosamente circoscritta e determinata, ma, per così dire, "trasversale" (cfr. sentenza n. 407 del 2002), poiché si intreccia inestricabilmente con una pluralità di altri interessi – alcuni dei quali rientranti nella sfera di competenza concorrente o residuale delle Regioni – connessi allo sviluppo economico-produttivo del Paese". In questa circostanza, i parametri individuati dalla Corte per definire i confini della materia-funzione "tutela della concorrenza" sono quelli della proporzionalità e dell'adeguatezza dell'intervento statale, criteri, questi, che indubbiamente presentano una derivazione dall'ordinamento comunitario.

In relazione ai canoni dell'adeguatezza e della proporzionalità, nella sent. n. 345 del 2004 la Corte afferma, infatti, che “la norma statale che imponesse una disciplina tanto dettagliata da risultare non proporzionata rispetto all'obiettivo della tutela della concorrenza costituirebbe una illegittima compressione dell'autonomia regionale”.

Conseguenza diretta di questa interpretazione della tutela della concorrenza è quella per cui la materia in esame deve essere analizzata nel suo profilo dinamico e promozionale. Tale concetto implica che “la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali”¹⁹. E', pertanto, proprio grazie a tale lettura dinamica della tutela della concorrenza che la Corte giunge a ricomprendere nel titolo di competenza in esame interventi volti sia a proteggere, sia a promuovere l'assetto concorrenziale del sistema.

Due sono, nello specifico, a detta della Corte, gli elementi che consentono di iscrivere un intervento legislativo nell'ambito della tutela della concorrenza: da un lato, la destinazione della misura legislativa a tutte le imprese operanti a livello nazionale; dall'altra parte, la finalità di stimolare la propensione agli investimenti e l'espansione del mercato nel settore. Conseguentemente, si può concludere che sia in relazione alla lett. e) nel suo complesso, sia con specifico riguardo alla “tutela della concorrenza”, la Corte sembra offrire una lettura del titolo di competenza statale non solo in senso funzionale piuttosto che oggettivo, ma anche in relazione al rilievo dell'interesse sotteso alla disciplina in essere.

In sostanza, due sono gli elementi che consentono di definire la riserva di competenza in esame: da una parte, l'elemento funzionale, coincidente con il perseguimento o il mantenimento dell'equilibrio macroeconomico; dall'altra parte, l'elemento dell'interesse, per cui l'equilibrio economico cui si fa riferimento è quello *complessivo* o *generale*. Entrambi questi elementi rendono estremamente difficile procedere ad una delimitazione preventiva dell'ambito di intervento della competenza di cui alla lett. e); conseguentemente, questa consentirà allo Stato un maggiore o un minore spazio di disciplina, a seconda delle finalità di volta in volta sottese all'intervento legislativo, nonché della rilevanza degli interessi coinvolti.

Data la natura trasversale e dinamica che la Corte costituzionale riconosce alla competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost., trovano in larga misura definizione i problemi relativi alla garanzia delle istanze unitarie nei settori di intervento in esame. Proprio la trasversalità della competenza di cui alla lett. e) consente, infatti, allo Stato di estendere la propria disciplina a tutti i settori che, in maniera più o meno diretta, possono incidere sull'equilibrio macroeconomico nazionale, indipendentemente dal loro legame materiale con gli ambiti nominati nell'art. 117 Cost. . In particolare, dall'analisi della giurisprudenza della Corte è possibile trarre un primo (seppure parziale ed incompleto) elenco dei possibili

¹⁹ Corte costituzionale, sent. 27 luglio 2004 n. 272.

interventi di disciplina ricompresi nella lett. e), con particolare riguardo alla tutela della concorrenza.

In primo luogo, la Corte riconduce genericamente alla competenza in esame la disciplina sostanziale di quelle imposte che, pur se “regionalizzate” (nel senso che il gettito viene attribuito per intero alle Regioni), risultano ancora regolate, sia per la loro istituzione, sia per la loro disciplina generale, dalla legislazione statale. Così, ad esempio, nella sent. del 26 settembre 2003, n. 296 (ripresa nelle sentenze del 26 settembre 2003, n. 297, del 15 ottobre 2003, n. 311 e del 14 dicembre 2004, n. 381), la Corte afferma che rientra nella competenza di cui alla lett. e) la disciplina sostanziale dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP), nonché della tassa automobilistica: entrambi i tributi, infatti, non possono qualificarsi alla stregua di tributi propri delle Regioni, sicché spetta allo Stato disciplinare il regime di esenzione, i termini di accertamento e di prescrizione, nonché tutti gli altri aspetti che incidono in maniera sostanziale sulla gestione dei tributi in esame.

E' evidente che tale riconduzione alla legislazione esclusiva statale dei tributi istituiti dalle leggi statali, ma regionalizzati in quanto all'attribuzione e riscossione del gettito, può essere ritenuta valida solo in una prospettiva transitoria: nella sent. del 19 luglio 2004, n. 241, la stessa Corte afferma, infatti, che spetta allo Stato, nell'ambito della competenza di cui alla lett. e), regolare la graduale soppressione dell'IRAP, assicurare che – sino al completamento del processo di attuazione della riforma costituzionale – siano garantiti anche in termini qualitativi, oltre che quantitativi, gli attuali meccanismi di finanza regionale, nonché prevedere intese con le Regioni per compensare la progressiva riduzione dell'IRAP con trasferimenti e partecipazioni e, non ultimo, garantire la salvezza delle eventuali anticipazioni del federalismo fiscale.

A detta della Corte²⁰, la competenza statale in materia di IRAP esonera lo Stato dall'obbligo di accompagnare eventuali interventi sul tributo che, per modificazione delle aliquote o per variazioni delle agevolazioni previste, comportino un minore gettito per le Regioni con misure compensative per la finanza regionale, soggetta al rischio di depauperamento. Tale rilievo è giustificato dalla Corte con la considerazione che “non può (...) essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni”.

In modo analogo, nella sent. 5 novembre 2004, n. 320, la Corte giudica legittima la disposizione finalizzata ad introdurre in via transitoria una parziale razionalizzazione di alcuni tipi di trasferimenti erariali alle Regioni, con la previsione di un necessario consenso della Conferenza unificata sulle eventuali determinazioni governative.

In sostanza, la Corte sembra fare rientrare nella competenza esclusiva statale di cui alla lett. e) la disciplina, in chiave transitoria, dei processi e degli strumenti

²⁰ Corte costituzionale, sent. 29 dicembre 2004, n. 431.

destinati a consentire il passaggio dall'attuale sistema di finanza derivata al nuovo sistema di finanza regionale di cui all'art. 119 Cost.

Tale rilievo è presente in maniera ancora più esplicita nella sentenza n. 37 del 26 gennaio 2004, nella quale la Corte, rilevando come in via transitoria sia tuttora preclusa alle Regioni la possibilità di legiferare sui tributi esistenti, afferma che "si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti". E, ancora, nella sent. 14 dicembre 2004, n. 381, la Corte arriva ad affermare che una norma che sospende il potere delle Regioni di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario, che la legge statale loro riconosceva, è giustificabile sul piano della legittimità costituzionale "in base alla considerazione che essa si traduce in una temporanea e provvisoria sospensione dell'esercizio del potere regionale in attesa di un complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni, nel quadro dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost."

Nella disciplina transitoria delineata dalla Corte, due soli sono i limiti imposti alla disciplina statale: il primo è dato dal "divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Cost., e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali"²¹; il secondo coincide con l'obbligo di non alterare "il rapporto tra complessivi bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte"²².

In secondo luogo, nella sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004, la Corte specifica che la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), assieme alla competenza di cui alla lett. a), consente allo Stato di intervenire a sostegno delle imprese e della produzione con una specifica disciplina in materia di aiuti. Non tutta la legislazione nazionale sugli aiuti alle imprese è, tuttavia, riconducibile alla competenza in esame: per essere legittimo, infatti, l'intervento statale deve rispettare due condizioni, coincidenti con l'ambito di azione degli aiuti (che devono essere estesi all'intero territorio nazionale ed accessibili, su base concorsuale, a tutti gli operatori dei settori interessati) e con le modalità di azione delle relative misure (che sono destinate ad agire simultaneamente, senza che tra un aiuto e l'altro vi siano discontinuità temporali e territoriali che ne attenuino l'impatto sull'economia nazionale). E' evidente, peraltro, che tali parametri, presentando una natura essenzialmente flessibile, sono destinati a consentire allo Stato un ampio margine di intervento nella regolazione degli aiuti alle imprese e alla produzione.

In terzo luogo, infine, la Corte utilizza l'interpretazione in chiave funzionale e trasversale della materia "tutela della concorrenza" al fine di ricomprendervi la disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica: nella già citata sentenza n. 272 del 2004 la Corte giustifica, infatti, tale collocazione "in relazione ai riferimenti testuali e soprattutto ai caratteri funzionali e strutturali della regolazione prevista".

²¹ Corte costituzionale, sentenze 26 gennaio 2004, n. 37 e 5 novembre 2004, n. 320.

²² Corte costituzionale, sent. 14 dicembre 2004, n. 381.

Nello specifico, la Corte stabilisce che, nell'ambito della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ricondotti alla materia "tutela della concorrenza", spetta allo Stato garantire, in forme adeguate e proporzionate, "la più ampia libertà di concorrenza nell'ambito di rapporti – come quelli relativi al regime delle gare o delle modalità di gestione e conferimento dei servizi – i quali per la loro diretta incidenza sul mercato appaiono più meritevoli di essere preservati da pratiche anticoncorrenziali". Dato questo approccio funzionale alla disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ne discende, viceversa, che non spetta allo Stato stabilire, "dettagliatamente e con tecnica autoapplicativa", i vari criteri in base ai quali viene aggiudicata, dal momento che tale profilo di intervento va al di là della pur doverosa tutela degli aspetti concorrenziali inerenti alla gara.

In sostanza, la ricostruzione in termini trasversali e dinamici della materia-funzione "tutela della concorrenza" sembra implicare che su tutti i settori materiali di disciplina che in astratto possono presentare interconnessioni con il profilo della promozione o della preservazione della concorrenza può determinarsi una compresenza di interventi legislativi statali e regionali, il cui rapporto è destinato a variare a seconda degli interessi in discussione.

Rimane, in realtà, il problema di individuare il confine tra la competenza esclusiva statale di cui al comma 2, lett. e) dell'art. 117 e la citata competenza concorrente in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario e finanziario". Per cercare di risolvere tale problema, è necessario, preliminarmente, osservare che, come per la competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), anche la competenza di cui all'art. 117, comma 3 viene implicitamente inquadrata dalla Corte nell'ambito delle materie-funzioni. Nella sent. 23 dicembre 2004, n. 414, la Corte afferma infatti che "il coordinamento della finanza pubblica, cui fa riferimento l'art. 117, comma terzo, della Costituzione, è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato".

Tale inquadramento è confermato dalle pronunce della Corte che fanno più volte riferimento al coordinamento della finanza pubblica o all'armonizzazione dei bilanci pubblici per giustificare l'attrazione nell'ambito della disciplina statale di principio di numerose disposizioni destinate ad incidere sul sistema contabile o tributario di Regioni ed enti locali. Nonostante tale approccio trasversale alla materia, in nessuna occasione, tuttavia, la Corte si sofferma a definire in termini organici e generali il concetto di "armonizzazione" o quello di "coordinamento". Per cercare di fare chiarezza sul tema si propone, pertanto, di partire da un'analisi casistica delle varie discipline che la Corte ricomprende nella legislazione statale di principio relativa all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento del sistema tributario e finanziario; sulla base di tale analisi si tenterà una ricostruzione di massima dei tratti Comuni che consentono di caratterizzare la competenza concorrente in esame nella sua natura di materia-funzione.

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricava in particolare che, nell'ambito della disciplina statale di principio relativa alla materia "armonizzazione dei bilanci

pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, spetta allo Stato:

- stabilire il principio secondo il quale gli oneri derivanti dai rinnovi contrattuali sono a carico delle amministrazioni di competenza nell’ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci²³;
- stabilire il principio secondo il quale, con riguardo alla contrattazione collettiva, i comitati di settore sono chiamati, in sede di deliberazione degli atti di indirizzo, ad attenersi ai criteri indicati per il personale dipendente dallo Stato e a provvedere alla quantificazione delle risorse necessarie²⁴;
- fissare la disciplina volta a: prevedere verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto; definire metodologie e criteri di riscontro anche a campione; imporre agli organi di controllo interno l'invio al Ministero dell'economia di informazioni sui costi della contrattazione integrativa secondo un modello di rilevazione predisposto dal medesimo Ministero d'intesa con la Presidenza del Consiglio dei ministri²⁵;
- assumere le opportune iniziative affinché alle Province, ai Comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno sia fatto divieto di assumere, per l'anno successivo, con le dovute precisazioni, personale a tempo indeterminato²⁶;
- provvedere affinché, nelle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, nelle agenzie e negli enti pubblici non economici con organico superiore a 200 unità, sia promossa una riduzione del personale non inferiore all’1 per cento rispetto a quello in servizio l’anno precedente²⁷;
- prevedere, in riferimento agli enti locali di cui all’art. 2 del d.lgs. n. 267 del 2000, che gli organi di revisione contabile accertino che i documenti di programmazione del fabbisogno di personale siano improntati al rispetto del principio di riduzione complessiva della spesa, introducendo in tal modo la regola per cui eventuali deroghe al principio della riduzione complessiva della spesa, cui deve improntarsi il documento di programmazione del fabbisogno del personale, devono essere analiticamente motivate²⁸;
- promuovere una serie di misure tendenti a rafforzare l'efficienza e la economicità di gestione delle pubbliche amministrazioni, inclusa la previsione che autorizza le amministrazioni pubbliche a ricorrere a forme di autofinanziamento, grazie alle entrate proprie derivanti dalla cessione dei servizi prodotti o dalla

²³ Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 4.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 4.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ *Ibidem*.

compartecipazione alle spese da parte degli utenti del servizio, al fine di ridurre gli stanziamenti pubblici a carico del bilancio dello Stato²⁹;

- adottare le disposizioni volte ad imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio (anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti), inclusa l'introduzione di un limite annuale alla crescita della spesa corrente degli enti autonomi, tenendo conto che si tratta di un limite complessivo che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa³⁰;
- introdurre la norma che consente agli enti autonomi di aderire alle convenzioni statali per l'acquisto di beni e servizi (previsione meramente facoltizzante), nonché l'ulteriore norma che, pur realizzando un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, impone l'obbligo di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente³¹;
- adottare la disposizione (che si configura come generica direttiva, qualificata dal fine di realizzare economie di spesa e migliorare l'efficienza gestionale) che impone agli enti locali e alle aziende da essi dipendenti l'obbligo di promuovere opportune azioni dirette ad attuare l'esternalizzazione dei servizi³²;
- prevedere meccanismi e procedure (con particolare riguardo agli Accordi in sede di Conferenza unificata) volti a far sì che vi sia "il concorso delle autonomie regionali e locali al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica", nel caso fissando per gli enti territoriali ed autonomi criteri e limiti per le assunzioni a tempo indeterminato³³;
- impegnare le stesse Regioni a statuto speciale a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno³⁴;

²⁹ Corte costituzionale, sent. 16 gennaio 2004, n. 17.

³⁰ Corte costituzionale, sent. 26 gennaio 2004, n. 36.

³¹ Corte costituzionale, sent. 26 gennaio 2004, n. 36.

³² *Ibidem*.

³³ Corte costituzionale, 17 dicembre 2004 n. 390. La competenza attribuita allo Stato nel settore in esame non è, tuttavia, illimitata: nella medesima sent. n. 390 del 2004, la Corte afferma infatti che "la norma che pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della copertura delle vacanze verificatesi nel 2002, imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento, non si limita a fissare un principio di coordinamento della finanza pubblica, ma si risolve in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area (organizzazione della propria struttura amministrativa) riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri (ad esempio, di privilegiare il ricorso alle procedure di mobilità) ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi".

³⁴ Corte costituzionale, 29 dicembre 2004 n. 425.

- far proprie le scelte di concretizzazione delle nozioni di indebitamento e di investimento: trattandosi di far valere un vincolo di carattere generale, che deve essere applicato in modo uniforme nei confronti di tutti gli Enti, la Corte afferma infatti che solo lo Stato può legittimamente provvedere a tali scelte³⁵.

Da questa carrellata di massime giurisprudenziali, è possibile trarre almeno due conclusioni. In primo luogo, si osserva che l'approccio della Corte all'individuazione dei confini della disciplina statale di principio nell'ambito della materia concorrente in esame è del tutto casistico ed asistematico, tant'è che in nessuna pronuncia è possibile rinvenire una ricostruzione organica dei caratteri essenziali dell'intervento statale. Tale assenza di un orientamento unitario circa l'ambito di disciplina proprio della materia in esame e poi della competenza statale sulla fissazione dei principi fondamentali deve essere interpretata alla luce di quel carattere trasversale e dinamico della materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. e) Cost. di cui si parlava in precedenza. La resistenza della Corte a fissare in chiave preventiva il confine tra la suddetta lett. e) e la competenza in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento del sistema tributario e finanziario favorisce, infatti, l'affermarsi di una lettura in chiave flessibile di tale riparto, per cui da un lato si interpreta in chiave funzionale piuttosto che oggettiva i due ambiti di intervento, mentre dall'altro lato ci si astiene da un inquadramento generale della competenza concorrente.

Il risultato di questa operazione interpretativa – e possiamo così ad analizzare la seconda delle conclusioni che è possibile trarre dall'analisi della giurisprudenza costituzionale – è una valorizzazione dell'intervento statale nel settore dell'economia e delle finanze. Dove, infatti, non riesce ad estendersi, neanche in virtù di un'interpretazione funzionale, la competenza esclusiva di cui all'art. 117, comma 2, lett. e), ivi può comunque ammettersi un intervento statale volto alla fissazione di principi di coordinamento e di armonizzazione che si impongono alle stesse Regioni ed enti locali. Ovviamente, l'aspetto critico di questa operazione coincide con la tendenza ad ampliare la disciplina statale di principio, ricomprendendovi anche profili di dettaglio che, più propriamente, avrebbero dovuto essere rimessi alla legislazione regionale o alla regolamentazione degli enti locali. Tale profilo di criticità diventa ancora più evidente se si considera che la competenza concorrente in esame si riferisce solo all'"armonizzazione" dei bilanci pubblici e al "coordinamento" del sistema tributario e finanziario. E' evidente, tuttavia, che, in assenza di qualsiasi parametro giurisprudenziale che consenta di circoscrivere in chiave oggettiva la portata delle materie in esame, può risultare difficile opporsi alla tendenza espansiva della disciplina statale.

5. Ordinamento e organizzazione amministrativa statale, regionale e locale

³⁵ *Ibidem*.

Il settore in esame si presenta come estremamente ampio ed eterogeneo, sia dal punto di vista soggettivo, sia sotto il profilo oggettivo: dal punto di vista soggettivo sono, infatti, incluse nel settore non solo le tradizionali amministrazioni corrispondenti ai livelli territoriali statale, regionale e locale, ma anche i numerosi e differenziati enti pubblici che insistono su ciascuno di tali livelli; dal punto di vista oggettivo il settore si estende, invece, a ricomprendere disposizioni e ambiti di intervento di diversa natura, tra cui quello dell'ordinamento degli uffici, dei criteri di disciplina dell'attività amministrativa, del personale o ancora dell'accesso al pubblico impiego.

Tale natura ampia e variegata del settore in esame trova conferma nella tipologia e nelle caratteristiche delle materie di cui all'art. 117 Cost. che, a vario titolo, possono essere ricondotte all'ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. In particolare, il riferimento è a tre materie di competenza esclusiva statale: l'"ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali" (art. 117, co. 2, lett. g); la "legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane" (art. 117, co. 2, lett. p); il "coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale" (art. 117, co. 2, lett. r). Nessuna delle materie di potestà concorrente elencate all'art. 117, co. 3 può, invece, essere inclusa nel settore in esame. Ne discende, in via interpretativa (confermata dalla stessa giurisprudenza della Corte costituzionale), che la competenza in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa regionale va ascritta nell'ambito della potestà residuale regionale di cui all'art. 117, co. 4 Cost. Ai sensi dell'art. 117, co. 6 Cost. è, inoltre, riservata ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Se si prescinde dalla materia del coordinamento statistico ed informatico di cui all'art. 117, co. 2, lett. r) – per la quale, come si è visto, vi è un'esplicita riserva di competenza statale anche per l'amministrazione regionale e locale – sembra emergere dall'art. 117 Cost. una sorta di parallelismo tra il livello di amministrazione oggetto di disciplina e l'ente territoriale titolare della relativa competenza normativa. Tale meccanismo di riparto – che potremmo definire del parallelismo tra livello di amministrazione e livello di normazione in materia di amministrazione – trova il suo fondamento proprio nel principio costituzionale dell'autonomia che si sostanzia, in primo luogo, nel potere di auto-organizzazione attribuito a ciascun ente territoriale autonomo.

In realtà, tale criterio di attribuzione delle competenze normative nell'ordinamento e organizzazione amministrativa subisce una serie di eccezioni e deroghe, alcune delle quali previste dallo stesso art. 117 Cost. Se, infatti, si può affermare che per le amministrazioni statali e regionali il principio del parallelismo viene rispettato pressoché integralmente, diverso è il caso delle amministrazioni locali, per le quali vi è una concorrenza di più livelli di normazione: da un lato, infatti, alla competenza esclusiva statale è riservata la disciplina della legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città

metropolitane; dall'altro lato, alla potestà regolamentare dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane è invece riservata la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite. Rimane, peraltro, da valutare se, tra legislazione statale e potestà regolamentare degli enti locali, possa essere riconosciuto uno spazio di intervento nell'organizzazione e ordinamento amministrativo locale anche a favore della legislazione regionale.

Nell'intento di verificare se e come il suddetto principio del parallelismo trovi un riscontro nella giurisprudenza costituzionale, si propone un'analisi delle pronunce della Corte riferite a ciascun livello di amministrazione statale, regionale e locale.

Partendo dal livello dell'amministrazione statale, si osserva che dall'analisi delle pronunce della Corte relative all'art. 117, co. 2, lett. g) emerge una tendenza ad interpretare estensivamente l'ambito di applicazione soggettivo della relativa competenza esclusiva statale, includendovi anche i cosiddetti "enti privatizzati". In particolare, la Corte specifica che nella competenza esclusiva statale in esame rientra la disciplina dei seguenti enti o organismi:

- gli enti, come Italia lavoro S.p.A. che, pur se trasformati in società per azioni, sono soggetti alla totale partecipazione azionaria del Ministero del lavoro, dei poteri di indirizzo spettanti agli organi del Governo, nonché della predeterminazione eteronoma dei compiti e delle funzioni pubbliche che la stessa società è chiamata a perseguire³⁶;
- le società, costituite in base alla legge, affidatarie di compiti legislativamente previsti e per essa obbligatori, operanti direttamente nell'ambito delle politiche di un Ministero come strumento organizzativo per il perseguimento di specifiche finalità, che come tali presentano tutti i caratteri propri dell'ente strumentale³⁷.

E' peraltro significativo evidenziare come questa delimitazione del campo soggettivo di intervento della materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. g) serva per definire l'ambito oggettivo di applicazione sia della legislazione statale che della legislazione regionale.

Da un lato, infatti, nella sent. 14 dicembre 2004, n. 380, che riferisce alla competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. g) la regolamentazione dell'accesso ai pubblici impieghi mediante concorso, si specifica che tale attribuzione vale "solo per quanto riguarda i concorsi indetti dalle amministrazioni statali e dagli enti pubblici nazionali. Non altrettanto può dirsi per l'accesso agli impieghi presso le Regioni e gli altri enti regionali".

Un'analoga specificazione è presente nella sent. 19 dicembre 2003, n. 359 in materia di *mobbing* ove, nel collegare alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. g) la possibilità di prevedere una diffida a carico del datore di lavoro responsabile di *mobbing*, si precisa che tale attribuzione è riferita solo "nel caso in cui il datore di lavoro sia una pubblica amministrazione o un ente pubblico nazionale".

³⁶ Corte costituzionale, sent. 19 dicembre 2003, n. 363.

³⁷ Corte costituzionale, sent. 19 dicembre 2003, n. 363.

Dall'altro lato, in rapporto alla legislazione regionale è possibile desumere dalla sent. 7 maggio 2004, n. 134 il principio per cui non spetta alle Regioni, nel definire la composizione di organismi regionali, stabilire che del medesimo organismo facciano parte soggetti riconducibili all'amministrazione statale. In particolare, nel caso preso in esame, la Corte stabilisce che l'attribuzione allo Stato di una potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali rende illegittima la disciplina regionale con cui si prevede che di un organismo istituito presso la Presidenza della Giunta regionale – il Comitato di indirizzo dell'Osservatorio regionale per le politiche integrate di sicurezza – facciano parte i Prefetti della Regione o loro delegati, il Procuratore generale della Repubblica, il Procuratore della Repubblica, il Procuratore della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni.

In sostanza, dall'esame della giurisprudenza costituzionale relativa alla materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. g), emerge un sostanziale rispetto della regola del parallelismo tra livello di amministrazione e corrispondente livello di normazione.

Passando ad analizzare il riparto di competenze legislative nel settore dell'ordinamento e organizzazione amministrativa regionale, va preliminarmente evidenziato che la stessa Corte costituzionale, fin dalla sent. 24 luglio 2003, n. 274, ha provveduto a specificare che è riconducibile al comma quarto dell'art. 117 Cost. la materia dello stato giuridico ed economico del personale regionale e degli enti regionali. Con la successiva sent. 13 gennaio 2004, n. 2 la Corte ha, inoltre, puntualizzato che sebbene "l'intervenuta privatizzazione e contrattualizzazione del rapporto di lavoro dei dirigenti pubblici vincola anche le Regioni", queste ultime sono dotate, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, di una propria competenza normativa regionale, "seppure ridotta", in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale.

Se tale pronuncia lascia intendere che ci troviamo di fronte ad una competenza residuale regionale non piena ed esaustiva, un diverso orientamento si ricava, invece, dalla sent. 16 gennaio 2004, n. 17, dove la Corte parla esplicitamente della sussistenza di una "potestà legislativa regionale *esclusiva* (corsivo nostro) in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa".

Per comprendere in quale senso debba intendersi l'affermazione per cui alle Regioni è attribuita una competenza normativa "seppur ridotta" in tema di organizzazione amministrativa e di ordinamento del personale, è necessario analizzare le singole decisioni adottate dalla Corte nel settore in esame. Nello specifico, la giurisprudenza costituzionale fa emergere che alla competenza legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa sono riconducibili le seguenti discipline:

- la disciplina dell'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed Enti locali, affinché possa trovare compiuta realizzazione il principio circa il

parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria³⁸;

- la disciplina del rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa³⁹;
- la regolamentazione delle modalità di accesso al lavoro pubblico regionale⁴⁰;
- la disciplina che introduce precetti specifici e puntuali sull'entità delle coperture di organico verificatesi, ad esempio imponendo che tale copertura non sia superiore al 50 per cento⁴¹.

Non rientrano, invece, nella competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa e ordinamento del personale i seguenti profili di disciplina:

- la previsione della nullità degli atti e dei contratti posti in essere in violazione del divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, di cui all'ultimo comma dell'art. 119 Cost., e della possibile condanna, da parte della Corte dei conti, ad una sanzione pecuniaria (rapportata all'indennità di carica) per gli amministratori degli enti territoriali che vi ricorrano. A detta della Corte, infatti, tale disciplina "trova il suo fondamento nella potestà legislativa dello Stato di dare attuazione al sesto comma dell'art. 119 Cost., dal momento che configura esclusivamente alcune sanzioni per comportamenti confliggenti con il divieto affermato nella disposizione costituzionale"⁴²;
- la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali e locali, in quanto riconducibile alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l)⁴³;
- la disciplina della ricollocazione del personale in mobilità che, lungi dal costituire ingerenza nella competenza legislativa residuale delle Regioni ovvero norma di dettaglio in materia di "tutela del lavoro", promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.). In particolare, la Corte giustifica tale riserva di competenza statale osservando che si tratta di una disciplina volta "alla tutela di interessi generali a presidio dei quali ben può il legislatore – come peraltro normalmente fa in materia di lavoro – prevedere la nullità degli atti posti in essere in spregio di norme imperative"⁴⁴.

³⁸ Corte costituzionale, sent. 16 gennaio 2004, n. 17.

³⁹ Corte costituzionale, sent. 25 novembre 2004, n. 345.

⁴⁰ Corte costituzionale, sent. 14 dicembre 2004, n. 380.

⁴¹ Corte costituzionale, sent. 17 dicembre 2004, n. 390.

⁴² Corte costituzionale, sent. 5 novembre 2004, n. 320.

⁴³ Corte costituzionale, sent. 15 novembre 2004, n. 345.

⁴⁴ Corte costituzionale, sent. 15 dicembre 2004, n. 388.

Da tale ricostruzione della giurisprudenza della Corte emerge che effettivamente la competenza residuale regionale in tema di organizzazione amministrativa regionale e degli enti regionali ed ordinamento del personale non ha la stessa estensione e portata della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. g). E' infatti necessario evidenziare come numerosi limiti siano imposti alla legislazione regionale in esame al fine di garantire unitarietà e coordinamento nel perseguimento di alcuni interessi generali. In particolare, i limiti imposti sono connessi all'esigenza di garantire la tenuta dei saldi finanziari statali, nel rispetto ovviamente di quanto sancito dall'art. 119 Cost., all'esigenza di applicare in maniera uniforme la legislazione statale in materia di responsabilità amministrativa dei pubblici dipendenti, nonché all'esigenza di garantire il perseguimento di diritti costituzionali quale il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost., rimuovendo ostacoli al suo esercizio in qualunque parte del territorio nazionale.

E' evidente, peraltro, che alcuni di tali limiti – e, in particolare, quello connesso alla tutela del diritto al lavoro – vengono formulati in termini assolutamente generici dalla Corte, sicché si ritiene che la gamma delle restrizioni all'autonomia regionale astrattamente configurabili possa essere soggetta ad ulteriori ampliamenti.

Per quanto riguarda la competenza in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale degli enti locali, si osserva che in questo caso non vi è un'unica attribuzione di competenza a favore della potestà normativa locale, bensì una concorrenza di più livelli di normazione. In questo senso, il primo problema che deve essere risolto è quello della determinazione dell'ambito di intervento riservato alla legislazione statale in corrispondenza alla materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. p). Successivamente si tratterà, invece, di verificare se e in quale forma anche la legislazione regionale sia legittimata ad intervenire nella materia in esame.

In risposta al primo problema, si osserva che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale relativa alla citata lett. p) dell'art. 117, co. 2, non è possibile ricavare alcuna indicazione sulla reale portata dell'espressione "funzioni fondamentali" di Comuni, Province e Città metropolitane, che fin dall'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 ha sollevato dibattiti ed interrogativi a livello dottrinale.

Due, infatti, sono le uniche indicazioni desumibili dalle pronunce della Corte in materia: l'una riferita alla competenza esclusiva statale sulla legislazione elettorale degli Enti locali, l'altra riferita agli organi di governo. In particolare, nella sent. 5 giugno 2003, n. 196, la Corte precisa che nella competenza esclusiva statale in materia di legislazione elettorale dei Comuni e delle Province rientra anche la disciplina sul riparto delle spese per gli adempimenti Comuni alle elezioni comunali e provinciali in caso di loro contemporaneità.

Analogamente, la Corte, nella sent. 30 dicembre 2003, n. 377, stabilisce che nella competenza esclusiva statale in esame rientra la definizione del regime dell'elettorato passivo e delle relative incompatibilità nelle elezioni amministrative. Fa eccezione solo la disciplina delle cause di incompatibilità (oltre che di ineleggibilità) a cariche elettive regionali derivanti da cariche elettive comunali: come evidenziato dalla Corte nella sent. 11 giugno 2003, n. 201, in quest'ultimo caso, infatti, l'intervento

statale violerebbe la competenza concorrente attribuita alle Regioni dall'art. 122, primo comma Cost. (come riformulato dalla legge cost. n. 1 del 1999) "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica".

In relazione agli organi di governo la Corte afferma, invece, nella sentenza 16 gennaio 2004, n. 17, che alla competenza esclusiva statale di cui alla lett. *p*) è riconducibile, in quanto intervento legislativo statale riguardante "l'organo esecutivo" comunale e le funzioni essenziali attribuibili allo stesso "pur se appartenente in linea di principio alla materia dell'organizzazione degli enti locali", la previsione che autorizza gli enti locali, con popolazione inferiore a tremila abitanti e che dimostrino la mancanza non rimediabile di figure professionali idonee nell'ambito dei dipendenti, ad attribuire ai componenti dell'organo esecutivo (Sindaco e assessori) la responsabilità degli uffici e dei servizi e il potere di porre in essere anche atti di natura tecnico-gestionale.

Da quest'ultima pronuncia emerge chiaramente una tendenza della Corte ad interpretare estensivamente la competenza statale in materia di organi di governo degli enti locali, ricomprendendovi, per esplicita ammissione della Corte stessa, anche profili che, in linea di principio, dovrebbero rientrare nell'organizzazione degli enti stessi. E' peraltro necessario ribadire che solo quando si sarà consolidata una giurisprudenza costituzionale sulla competenza statale in materia di funzioni fondamentali degli enti locali si potrà apprezzare l'ambito di autonomia effettivamente riconosciuto agli governi locali nei suddetti profili di disciplina.

In attesa che il nodo delle funzioni fondamentali venga definitivamente risolto dalla Corte, è tuttavia opportuno sottolineare che l'autonomia regolamentare degli enti locali in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite è destinata ad essere limitata non solo dalla normativa statale, ma anche da quella regionale. In una delle già citate sentenze sulla competenza residuale regionale in materia di organizzazione amministrativa ed ordinamento del personale regionale, la Corte sembra, infatti, presupporre che essa si estenda a coprire anche l'attività amministrativa degli enti locali: nella sent. n. 17 del 2004, la Corte specifica che "l'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed *enti locali* (corsivo nostro) non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio (...) circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria".

In particolare, il principio che sembra possibile desumere da tale massima giurisprudenziale è quello per cui compete alla legislazione regionale residuale disciplinare le funzioni (si intende regionali, in quanto per quelle statali la competenza dovrebbe essere dello Stato) attribuite agli enti locali e, in virtù del principio del parallelismo, anche definire la disciplina dell'autofinanziamento di tali funzioni. In questo senso, alle Regioni verrebbe ad essere attribuita una competenza residuale che, pur se nominalmente legata alla materia dell'organizzazione ed ordinamento amministrativo regionale presenta, in realtà, natura trasversale, in quanto destinata ad incidere sull'attività amministrativa locale. Volendo interrogarsi

sulla ratio di una tale attribuzione trasversale di competenza, potremmo trovarne il fondamento nel sistema di attribuzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 Cost., interpretato nel senso che le funzioni amministrative decentrate ed il relativo finanziamento sono disciplinati dagli enti territoriali che ne sono titolari in chiave originaria. Si evidenzia, comunque, che tale ricostruzione necessiterebbe di ulteriori conferme ed approfondimenti in sede giurisprudenziale, dato il potenziale impatto sul riparto di competenze.

Prima di trarre le conclusioni di quest'analisi giurisprudenziale, si ricorda che sia per l'amministrazione statale, sia per quella regionale e locale il coordinamento informativo statistico ed informatico dei dati amministrativi è affidato alla competenza esclusiva statale in virtù dell'art. 117, co. 2, lett. r). La Corte costituzionale si è occupata di tale materia solo in una pronuncia, la sent. 16 gennaio 2004, n. 17, nella quale ha provveduto a definire quali profili di disciplina rientrano in tale attribuzione di competenza ed in che misura il coordinamento si applica nei confronti dell'amministrazione regionale.

In primo luogo, dalla sent. n. 17 del 2004 è dato ricavare che alla potestà esclusiva statale in esame attiene la disciplina dei profili della qualità dei servizi e della razionalizzazione della spesa in materia informatica "in quanto necessari al fine di garantire la omogeneità nella elaborazione e trasmissione dei dati". Nella medesima sent. n. 17 del 2004 la Corte si preoccupa, tuttavia, di specificare che, per quanto riguarda le Regioni, il potere del Ministro per l'innovazione e le tecnologie è limitato ad un "coordinamento meramente tecnico, per assicurare una comunanza di linguaggi, di procedure e di *standard* omogenei, in modo da permettere la comunicabilità tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione".

In sostanza, è possibile affermare che la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. r) è destinata ad incidere sulla potestà normativa di Regioni (e, volendo estendere il discorso, anche degli enti locali) solo nella misura strettamente necessaria a garantire il coordinamento di linguaggi e procedure, senza che da tale intervento possa derivare un'ingerenza sostanziale nel merito delle scelte organizzative degli enti territoriali autonomi.

A diverse conclusioni si giunge, invece, con riferimento all'intero riparto di competenze nel settore dell'ordinamento e organizzazione amministrativa. Il principio del parallelismo tra livello di amministrazione e relativo livello di normazione trova, infatti, piena attuazione solo in riferimento all'attività amministrativa dello Stato. Nel momento in cui si passa a considerare livelli di amministrazione decentrata inizia, viceversa, ad affermarsi uno iato tra amministrazione e normazione, legato all'esigenza di garantire, accanto alle istanze autonomistiche che presiedono al principio di auto-organizzazione, anche le istanze unitarie che rendono necessario l'intervento della legislazione statale.

E' peraltro evidente come tali istanze unitarie tendano ad emergere quanto più decentrato è il livello di amministrazione, per cui si può concludere che, in riferimento all'ordinamento e organizzazione amministrativa, il parallelismo tra amministrazione e normazione è meramente apparente o, comunque, limitato a quei profili di disciplina che non coinvolgono la responsabilità del livello di

amministrazione/normazione superiore per profili trasversali a quello dell'organizzazione amministrativa *tout court*.

6. Giustizia

Nel settore in esame sono analizzate le pronunce della Corte in materia di ordinamento civile e penale, giurisdizione civile e penale e giustizia amministrativa. In sostanza, nel presente paragrafo viene esaminata la giurisprudenza costituzionale attinente alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l).

La riconducibilità dell'intero settore ad un'unica materia ricompresa nell'elenco del secondo comma dell'art. 117 è sintomo, da un lato, dell'esigenza di garantire unitarietà di indirizzo e di disciplina in un settore destinato ad incidere direttamente sui diritti soggettivi dei singoli individui. Dall'altro lato, tuttavia, emerge dalla lettura delle pronunce della Corte la consapevolezza che anche il settore in esame è connotato da una certa trasversalità nei riguardi delle altre materie elencate nell'art. 117 Cost. o ricomprese nella potestà residuale regionale. Per queste ragioni, l'analisi della giurisprudenza costituzionale consente di comprendere i limiti della competenza statale nella materia di cui all'art. 117, co. 2, lett. l) in rapporto alle altre materie ad essa correlate o comunque anche solo indirettamente connesse.

In via preliminare, si rileva che dalla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla lett. l) è dato ricavare una definizione della nozione di ordinamento penale, non anche una definizione della nozione di ordinamento civile, che deve conseguentemente essere ricostruita sulla base degli inquadramenti puntuali forniti dalla Corte.

Per quanto concerne l'ordinamento penale, la definizione della cosiddetta "materia penale" è ricavabile dalla sent. 24 giugno 2004 n. 185, ove si afferma che "la "materia penale", di competenza esclusiva statale, intesa come l'insieme dei beni e valori ai quali viene accordata la tutela più intensa, non è di regola determinabile a priori; essa nasce nel momento in cui il legislatore nazionale pone norme incriminatrici e ciò può avvenire in qualsiasi settore, a prescindere dal riparto di attribuzioni legislative tra lo Stato e le Regioni".

Da tale affermazione la Corte ricava la configurazione della materia come "competenza strumentale" dello Stato e, sebbene indirettamente, anche come competenza trasversale, "potenzialmente incidente nei più diversi ambiti materiali ed anche in quelli compresi nelle potestà legislative esclusive, concorrenti o residuali delle Regioni, le cui scelte potranno risulterne talvolta rafforzate e munite di una garanzia ulteriore, talaltra semplicemente inibite".

In questo senso, la trasversalità della materia penale è strettamente legata alla scelta di concentrare in capo allo Stato la distinzione tra i comportamenti soggetti a sanzione penale e quelli non soggetti a tale regime, scelta che per sua stessa natura non può che intersecare l'intero riparto di competenze.

Come si è accennato nel paragrafo dedicato al settore della difesa e dell'ordine pubblico, tale assetto delle competenze si differenzia profondamente dalla diversa collocazione riservata alla materia "sanzioni amministrative" nel nuovo articolo 117 Cost. Per la materia "sanzioni amministrative", fin dalla sent. n. 12 del 13 gennaio 2004 la Corte ha, infatti, rinunciato a configurare un nuovo ambito riservato di competenza – soluzione, questa, che avrebbe rischiato di creare problemi operativi non indifferenti –, optando, piuttosto, per l'accessorietà della disciplina rispetto alla materia principale oggetto di trattazione. Il risultato di questa scelta è che la regolazione delle sanzioni amministrative segue la disciplina della materia su cui incide la sanzione stessa.

All'inverso, per le sanzioni penali la scelta del legislatore costituzionale è stata quella di prevedere sempre e comunque l'intervento della legislazione statale, che conseguentemente si troverà legittimata ad intervenire anche in ambiti di competenza riservati, in quanto a disciplina sostanziale, al legislatore regionale.

Tale distinto criterio di riparto delle competenze tra sanzioni penali e sanzioni amministrative trova il suo fondamento nella differenziata tutela riconosciuta ai beni e valori sottoposti, rispettivamente, al regime penale o a quello delle tutele amministrative: in particolare, il fondamento ultimo della competenza esclusiva statale sull'ordinamento penale può essere individuato nel principio della riserva di legge di cui all'art. 25 Cost., per cui "nessuno può essere punito se non in forza di una legge che sia entrata in vigore prima del fatto commesso". E' evidente, in sostanza, che anche a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, in virtù della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), non vi è possibilità alcuna di interpretare la riserva di legge in materia penale come riserva di legge statale o regionale.

La stessa Corte costituzionale non perde l'occasione di ribadire tale distinta collocazione della materia penale nel contesto delle tutele giurisdizionali nella già citata sentenza 24 giugno 2004, n. 185: in particolare, la Corte sottolinea che la materia penale si contraddistingue per la tutela più intensa garantita ai beni e ai valori ad essa sottoposti, sulla cui base viene giustificato il più pregnante ruolo attribuito alla legislazione statale rispetto al sistema delle sanzioni amministrative.

Ovviamente, anche nell'ambito della ricostruzione della materia penale come materia strumentale, o meglio, trasversale, la Corte individua specifici limiti che consentono di contenere l'intervento dello Stato entro i limiti strettamente necessari al perseguimento il fine cui è preordinato l'ordinamento penale. In particolare, è ancora una volta il principio di ragionevolezza a costituire il parametro di delimitazione dell'ambito di intervento della legislazione statale che – come cita la sent. n. 185 del 2004 – deve sempre essere contenuto nei limiti della non manifesta irragionevolezza, in ossequio anche al criterio della *extrema ratio*, al quale, secondo la giurisprudenza della Corte, deve essere sempre ispirata la repressione criminale.

Tale parametro della ragionevolezza come limite all'intervento trasversale dello Stato in ambito penale trova il suo presupposto applicativo nel perseguimento

dell'interesse pubblico su base egualitaria: è la stessa Corte, infatti, a sottolineare⁴⁵ che “alla stregua del criterio anzidetto (*ovvero quello della extrema ratio*), la compressione delle competenze legislative regionali è giustificata quando la legge nazionale sia protesa alla salvaguardia di beni, valori e interessi propri dell'intera collettività tutelabili solo su base egualitaria”.

In sostanza, nel settore penale l'operazione interpretativa della Corte è fondata su una sorta di parallelismo tra il livello degli interessi perseguibili e il livello di disciplina competente, per cui l'intervento della legislazione statale è legittimato solo ai fini del perseguimento dell'interesse collettivo nel rispetto del principio di eguaglianza e nei limiti della ragionevolezza. E' evidente, peraltro, che il legame con la ragionevolezza è in qualche misura giustificato dall'impossibilità di definire a priori in senso oggettivo la materia penale, che per sua definizione è legata alle scelte discrezionali degli organi di rappresentanza.

Al di là di queste indicazioni di rilievo generale, dalla giurisprudenza della Corte sono desumibili anche alcuni esempi concreti dei profili di disciplina riservati allo Stato nell'ambito della materia in esame. In particolare, con riferimento al gioco d'azzardo, la Corte stabilisce nella sent. n. 185 del 2004 che la norma statale che punisce l'esercizio del gioco d'azzardo con la previsione, quale aggravante, dell'apertura e della gestione di una casa da gioco, non può dirsi in alcun modo eccedente il complesso di beni e valori che lo Stato può tutelare con la sanzione penale, considerando che tale disciplina è espressione non irragionevole della discrezionalità del legislatore in materia penale, sebbene la ratio dell'incriminazione non risieda nel disvalore che il gioco d'azzardo esprimerebbe in sé. In attuazione di tale principio, la Corte specifica, sempre nella sent. n. 185 del 2004, che non spetta alla legge regionale disciplinare l'istituzione di case da gioco nel territorio regionale, introducendo una deroga al generale divieto vigente a livello statale.

Se, conseguentemente, rientra nella competenza esclusiva statale stabilire la punibilità in sede penale del gioco d'azzardo, non attiene viceversa alla materia in esame la definizione degli strumenti giuridici di gestione delle case da gioco autorizzate: nella sent. 7 novembre 2002, n. 438, la Corte afferma infatti che non tocca la materia dell' “ordinamento penale” un intervento normativo regionale di costituzione di una società per azioni gestrice di una casa da gioco, che regoli la definizione della natura giuridica del soggetto autorizzato all'esercizio dell'attività, dei suoi rapporti con l'amministrazione regionale e della destinazione dei suoi proventi.

Nel primo caso analizzato nella sent. n. 185 del 2004, è infatti in discussione la fissazione del livello di tutela garantito ad un complesso di beni e valori ritenuti di interesse generale e, in quanto tali, affidati alla legislazione statale; nel secondo caso analizzato dalla sent. n. 438 del 2002, la materia del contendere è, invece, circoscritta ad una scelta non di valori, ma di mezzi atti ad operare all'interno della sfera di intervento delineata dal legislatore statale.

⁴⁵ Corte costituzionale, sent. 24 giugno 2004, n. 185.

Il medesimo ragionamento viene ripetuto per la disciplina del condono edilizio, ove la Corte stabilisce⁴⁶ che nell'ambito della materia di potestà legislativa esclusiva statale "ordinamento penale", solo il legislatore statale può incidere sulla sanzionabilità penale del condono edilizio, disponendo, specie in occasione di sanatorie amministrative, di assoluta discrezionalità in materia di estinzione del reato o della pena, o di non procedibilità. Come si vedrà più approfonditamente nel capitolo dedicato al governo del territorio, tale affermazione non preclude comunque un intervento rilevante del legislatore regionale di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante penale ed amministrativo.

Va peraltro specificato che la competenza esclusiva dello Stato nella materia penale non riguarda solo la fissazione delle sanzioni e delle modalità di estinzione del reato o della pena, ma anche la stessa verifica dell'applicazione delle norme penali: nella sent. 21 ottobre 2004, n. 313 la Corte sottolinea, infatti, che nella competenza esclusiva dello Stato in materia di giurisdizione penale rientra la disciplina della polizia giudiziaria che, a norma dell'art. 55 del codice di procedura penale, opera, di propria iniziativa e per disposizione o delega dell'Autorità giudiziaria, ai fini della applicazione della legge penale. Tale attribuzione di competenza trova il suo fondamento, oltre che nello stesso titolo di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), anche nel principio di responsabilità del legislatore statale su tutti i profili che attengono alla definizione, attuazione ed applicazione della norma penale.

Tralasciando il settore penale e passando ad analizzare la materia "ordinamento civile", va preliminarmente ribadito che l'esame della giurisprudenza della Corte costituzionale non consente un approccio organico e sistematico alla materia, essendo impossibile ricavare dalle pronunce analizzate una definizione generale di che cosa rientri nell'ordinamento civile. Conseguentemente, si procede ad un'analisi casistica delle singole pronunce della Corte, rinviando ad un momento successivo la riflessione di sintesi sulle indicazioni a carattere generale desumibili dalla richiamata giurisprudenza costituzionale.

In particolare, la Corte afferma che nella materia "ordinamento civile" rientra:

- la disciplina delle fondazioni di origine bancaria che, avendo natura di persona giuridica privata senza fini di lucro, non sono più elementi costitutivi dell'ordinamento del credito e del risparmio, per cui non possono più essere ricondotte alla materia "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale" - che l'art. 117, terzo comma, della Costituzione assegna alla legislazione concorrente regionale⁴⁷;
- la disciplina del *mobbing*, valutata nella sua complessità e sotto il profilo della regolazione degli effetti sul rapporto di lavoro; in particolare, la Corte afferma che non spetta alla legge regionale fornire autonomamente la nozione giuridica del fenomeno del *mobbing*, né individuarne concrete esemplificazioni (soprattutto se corrispondenti a fattispecie penalmente rilevanti), né disciplinare

⁴⁶ Corte costituzionale, sent. 28 giugno 2004, n. 196.

⁴⁷ Corte costituzionale, sent. 29 settembre 2003, n. 300.

le conseguenze dei comportamenti suindicati sotto il profilo del danno subito dal lavoratore (e quindi come elemento di fattispecie risarcitorie), né ancora prevedere una diffida a carico del datore di lavoro perché esegua gli obblighi relativi alla tutela della personalità del dipendente e della sua salute nascenti dal rapporto⁴⁸;

- la disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa dei dipendenti della Regione e degli enti pubblici regionali e locali che, come specifica la Corte nella sent. 15 novembre 2004, n. 345, non rientra nella competenza residuale della Regione in materia di ordinamento dei propri uffici (art. 117, quarto comma), bensì va ricondotta nell'alveo della competenza dell'art. 117, secondo comma, *lettera l)*, secondo la quale spettano alla competenza esclusiva dello Stato le materie della giurisdizione e dell'ordinamento civile;
- la disciplina dell'assicurazione obbligatoria della responsabilità civile per i danni derivanti dalla circolazione dei veicoli a motore⁴⁹.

In un'unica sentenza, la sent. 14 dicembre 2004 n. 380, la Corte si occupa, invece, di specificare che cosa è escluso dalla competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile: in particolare, la Corte afferma che la norma che pone la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego è estranea alla materia dell'"ordinamento civile"; le ragioni di tale esclusione sono legate alla considerazione che "la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego – per i suoi contenuti marcatamente pubblicistici e la sua intima correlazione con l'attuazione dei principi sanciti dagli artt. 51 e 97 Cost. – è invero sottratta all'incidenza della privatizzazione del lavoro presso le pubbliche amministrazioni, che si riferisce alla disciplina del rapporto già instaurato".

In sostanza, dall'esame della giurisprudenza costituzionale emerge una propensione della Corte ad interpretare estensivamente la materia "ordinamento civile", come comprensiva di tutte quelle discipline (tra cui la disciplina delle fondazioni bancarie o del *mobbing*) che, incidendo su più ambiti materiali, sfuggono ad un preciso inquadramento oggettivo. In questo senso, l'ordinamento civile rappresenta anche la materia che, in chiave residuale, viene ad assorbire tutte quelle discipline operanti nel settore privatistico, ma trasversali in quanto a collocazione materiale, ferma restando la legittimazione della legislazione regionale ad intervenire, anche in materia di *mobbing* ovvero in materia di fondazioni bancarie, per quei profili settoriali di dettaglio connessi a materie di competenza residuale o concorrente regionale che non incidono sul regime giuridico dell'istituto.

Anche nel caso dell'ordinamento civile, peraltro, la Corte specifica che la competenza esclusiva statale non riguarda solo la disciplina sostanziale della materia privatistica, estendendosi a coprire anche la legislazione di rango processuale: tale principio si desume dalla sent. 16 gennaio 2004, n. 18, ove la Corte afferma che rientra nell'esercizio della funzione legislativa esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, *lett. l)*, data la natura processuale della norma, la disciplina statale che

⁴⁸ Corte costituzionale, sent. 19 dicembre 2003, n. 359.

⁴⁹ Corte costituzionale, sent. 29 dicembre 2004, n. 428.

stabilisce un regime di impignorabilità e inalienabilità delle somme di competenza degli enti locali, giacenti nelle contabilità speciali del Ministero dell'interno, al fine di garantire la piena disponibilità di dette somme da parte degli enti locali”.

Accanto all'ordinamento penale e civile e relative giurisdizioni e norme processuali, la competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. l) include anche la “giustizia amministrativa”. Va preliminarmente evidenziato che nel settore amministrativo si viene così a determinare una vera e propria frattura tra disciplina sostanziale e disciplina processuale e giurisdizionale, in netta contraddizione con l'unitarietà che si è invece riscontrata nella materia penale e nella materia civile.

La frattura che caratterizza l'ordinamento amministrativo è data, infatti, dalla presenza di una pluralità di riparti per ciascuna delle seguenti discipline:

- l'organizzazione e l'ordinamento amministrativo seguono un riparto di competenze del tutto peculiare, che – come si è visto nel paragrafo precedente – coinvolge anche l'intervento degli enti territoriali autonomi;
- la disciplina delle sanzioni amministrative non trova specifica collocazione nel nuovo art. 117 Cost., ma a partire dalla sent. n. 12 del 13 gennaio 2004 la Corte si è pronunciata nel senso dell'accessorietà della disciplina delle sanzioni amministrative rispetto alla materia principale oggetto di trattazione;
- la giustizia amministrativa trova esplicita collocazione all'art. 117, co. 2, lett. l) tra le materie di competenza esclusiva statale.

Tale frattura tra disciplina sostanziale processuale e giurisdizionale è messa in evidenza dalla stessa Corte costituzionale nella sent. 29 dicembre 2004, n. 428, in tema di sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada: “per quanto concerne il settore delle sanzioni amministrative per le infrazioni al codice della strada” – osserva infatti la Corte – “vale il principio generale secondo cui la competenza a dettare la disciplina sanzionatoria rientra in quella a porre i precetti della cui violazione si tratta, mentre per le successive fasi contenziose, amministrativa e giurisdizionale, opera la medesima lettera l), nella parte in cui attribuisce alla competenza statale esclusiva le materie della «giustizia amministrativa» e della «giurisdizione»”.

La *ratio* di tale riserva di competenza statale in materia di giustizia amministrativa va indubbiamente ricercata nell'esigenza di garantire una tutela unitaria sull'intero territorio nazionale nei confronti dei principi costituzionali del buon andamento, della legalità e dell'imparzialità nel funzionamento della pubblica amministrazione. E' evidente, peraltro, che la tutela di tali valori costituzionali non potrebbe giustificare un'attrazione nella competenza esclusiva statale anche della disciplina sostanziale dell'organizzazione e dell'ordinamento amministrativo, in quanto è proprio in relazione a tali ambiti di disciplina che emerge l'esigenza di tutelare, accanto all'unitarietà dell'ordinamento, anche il principio di autonomia come sancito dall'art. 5 Cost.

7. Istruzione

Nell'articolo 117 della Costituzione, al settore dell'istruzione sono dedicate in modo specifico due materie, una di potestà esclusiva statale e l'altra di potestà concorrente, che tuttavia sembrano alludere ad un riparto di competenze molto più complesso ed articolato di quello che nominalmente appare⁵⁰.

Da un lato, infatti, l'art. 117, comma 2, lett. *n*) ritaglia una competenza esclusiva statale in materia di "norme generali sull'istruzione"; dall'altra parte, viceversa, l'art. 117, comma 3 individua una competenza concorrente sull'"istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale". Non si può, peraltro, tralasciare di evidenziare la stretta interconnessione del settore in esame con la materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*), che attribuisce alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, tra i quali evidentemente rientra anche il diritto all'istruzione.

In sintesi, dal raffronto delle materie in esame emergono, nell'ambito del settore "istruzione", più livelli di competenza, tra loro strettamente interconnessi. Allo Stato, infatti, è riconosciuta una competenza, rispettivamente esclusiva e concorrente, sulla definizione delle norme generali e dei principi fondamentali in materia di istruzione, nonché una competenza esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione. Alle Regioni, viceversa, spetta la disciplina di dettaglio sull'istruzione (nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni scolastiche) ed una competenza (esclusiva) sulla disciplina dell'istruzione e della formazione professionale.

Data la presenza di più livelli competenti, con distinti titoli di legittimazione, sul medesimo settore di disciplina, l'analisi della giurisprudenza costituzionale sulle materie in esame potrebbe risultare particolarmente utile ai fini della definizione dei nodi irrisolti del sistema. Tuttavia, è dato constatare che le pronunce della Corte sulle due materie attinenti all'istruzione sono numericamente esigue e non risolutive per quanto riguarda il complessivo inquadramento del riparto.

⁵⁰ Come già osservato nella nota n. 6, la concorrenza tra fonti nel settore dell'istruzione sembra destinata a complicarsi ulteriormente nel caso in cui la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata definitivamente dal Parlamento il 16 novembre 2005 venisse ratificata dal referendum popolare: ferme restando le due materie, rispettivamente di potestà esclusiva statale e concorrente, già individuate dall'art. 117 Cost. attualmente in vigore, l'art. 39, comma 10 della legge costituzionale individua infatti una nuova potestà esclusiva regionale sia in materia di "organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche" (*lett. b*) che in materia di "definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione" (*lett. c*)

Una sola, infatti, è la pronuncia relativa alla materia di cui all'art. 117, comma 2, lett. *n*), e, comunque, dalla medesima non si possono ricavare elementi sufficienti per definire in modo esaustivo l'ambito di competenza statale⁵¹.

In particolare, si osserva che manca una definizione organica e sistematica della materia istruzione che ci consenta di inquadrarla nell'ambito delle "materie-funzioni" ovvero delle "materie-oggetto", così come manca qualsiasi riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998, che delegava alle Regioni le funzioni amministrative in materia di istruzione scolastica, procedendo ad una ricognizione di massima dei principali profili di intervento rientranti nel settore in esame. E' evidente, peraltro, che l'istruzione rappresenta una materia che ben si presta, anche per l'esperienza maturata nel settore a partire dai primi decentramenti amministrativi degli anni '70, ad essere definita in termini materiali ed oggettivi, sicché si ritiene, almeno in linea teorica, problematica una ricostruzione della materia in esame come trasversale.

Vi è, in realtà, una circostanza in cui la Corte sembra alludere ad una lettura dell'istruzione come funzione-finalità di intervento piuttosto che come oggetto di disciplina: nella sentenza n. 370 del 23 dicembre 2003 (successivamente ripresa dalla sent. 5 novembre 2004, n. 320), la Corte ha, infatti, ricondotto alla materia dell'istruzione (sia pure in relazione alla fase prescolare del bambino) la disciplina legislativa degli asili nido, giustificando tale collegamento "in relazione alle funzioni educative e formative riconosciute loro, nonché in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori". In sostanza, il collegamento della disciplina degli asili nido con la materia dell'istruzione viene giustificato dalla Corte non in virtù della riconduzione degli asili all'ambito oggettivo di pertinenza della materia "istruzione", bensì in virtù delle funzioni educative sottese al servizio in esame.

A conferma di ciò, nella sent. n. 320 del 2004, la Corte specifica che "in questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva (...), mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro".

Altro problema che rimane in larga misura irrisolto – almeno in un approccio generale ed astratto al tema in discussione – è quello relativo alla distinzione tra principi fondamentali e norme generali in materia di istruzione. In nessuna pronuncia della Corte è, infatti, rinvenibile una definizione organica della nozione di norme generali in materia di istruzione; vi sono, tuttavia, alcune sentenze in cui la Corte opera una distinzione – legata al caso in discussione – tra principi fondamentali e

⁵¹ La sent. 14 dicembre 2004, n. 380 si limita, infatti, ad affermare che la riforma che pone la disciplina dei concorsi per l'accesso al pubblico impiego non può essere ricondotta alla competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. *n*), in quanto "la determinazione delle modalità di valutazione dei titoli nei pubblici concorsi attiene infatti ad un momento diverso e temporalmente successivo rispetto a quello del conseguimento del titolo stesso; e non riguarda in alcun modo la rilevanza di esso in ordine alla libertà di circolazione dei medici in ambito comunitario ed al reciproco riconoscimento dei relativi diplomi, certificati ed altri titoli".

norme generali, che può rappresentare un utile punto di partenza per una riflessione generale sul tema.

Nella sentenza n. 533 del 20 dicembre 2002, ad esempio, la Corte qualifica quale principio fondamentale relativo alla materia di potestà concorrente “istruzione” la regola – rispondente all'esigenza di ragione che vuole che la validità dell'insegnamento, e quindi dell'apprendimento di discenti, sia assicurato mediante un'idonea specifica preparazione culturale dei docenti – della necessaria stretta attinenza tra i titoli di studio, che danno accesso agli esami di abilitazione, e le discipline oggetto di insegnamento.

Successivamente, nella sentenza n. 13 del 13 gennaio 2004, la Corte riconduce alla materia di potestà concorrente “istruzione” la programmazione scolastica e la gestione amministrativa del relativo servizio. Nello specifico, il Giudice costituzionale giunge ad escludere che la programmazione della rete scolastica possa essere inclusa nell'alveo delle norme generali in materia di istruzione e, quindi, affidata alla competenza esclusiva dello Stato; “sicché, anche in relazione ad essa”, si legge nella sent. n. 13 del 2004, “la competenza statale non può esercitarsi altro che con la determinazione dei principi organizzativi che spetta alle Regioni svolgere con una propria disciplina”.

Sempre nella sent. n. 13 del 2004, inoltre, la Corte individua un'ulteriore principio fondamentale in materia di istruzione nel criterio della preferenza dei docenti in servizio nell'istituzione scolastica ai fini dell'assegnazione delle frazioni delle ore aggiuntive di insegnamento.

Ancora, nella sent. 13 ottobre 2004, n. 308, la Corte afferma che, nell'ambito della materia di potestà concorrente “istruzione” devono qualificarsi alla stregua di mere disposizioni di principio la previsione di concessione di prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli, nonché la disciplina delle modalità di utilizzo del fondo di garanzia sul rimborso dei prestiti fiduciari a favore degli studenti capaci e meritevoli e, di riflesso, delle risorse messe a disposizione dal sistema bancario. La Corte giustifica tale attribuzione con la constatazione che tale disciplina comporta scelte discrezionali relativamente ai criteri di individuazione degli studenti capaci e meritevoli e, quindi, alle stesse possibilità di accesso al prestito, costituente strumento di sostegno allo studio.

In questo ambito di regolazione, in realtà, la Corte ritaglia uno specifico spazio di intervento a favore delle Regioni, affermando che nella disciplina delle modalità di utilizzo del fondo di garanzia sul rimborso di prestiti fiduciari a favore degli studenti capaci e meritevoli⁵² non si può prescindere da un diretto coinvolgimento delle Regioni, che sono titolari di potestà legislativa nella materia in esame. La conseguenza è che, nel procedere alla suddetta disciplina, non si potrà riservare ogni potere decisionale ad organi dello Stato o ad enti ad esso comunque riferibili, assegnando alle Regioni un ruolo meramente consultivo.

⁵² Corte costituzionale, sent. 13 ottobre 2004, n. 308.

Cercando di cogliere gli elementi Comuni che accompagnano tali pronunce della Corte, si può sostenere che il giudice costituzionale sembra individuare i principi fondamentali in materia di istruzione in quelle regole aventi una natura essenzialmente organizzativa e che si rivolgono, in sostanza, alla gestione concreta del servizio di istruzione. Trattandosi di principi fondamentali, tali regole, pur se attinenti alla organizzazione del servizio, devono comunque lasciare uno spazio residuo di intervento a favore delle Regioni. E' la stessa Corte, ad esempio, nella già citata sent. n. 13 del 2004, ad affermare che la distribuzione del personale tra le istituzioni scolastiche corrisponde ad un intervento di dettaglio e, come tale, estraneo alla legislazione statale, cui spetta alle Regioni provvedere con autonoma disciplina.

Infine, dalla giurisprudenza della Corte è possibile rinvenire anche un'indicazione generale sulle finalità dell'intervento statale relativo all'esercizio della competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*): anche se, infatti, le pronunce del giudice costituzionale sulla lett. *m*) non si riferiscono in modo specifico al diritto all'istruzione, nella sent. n. 88 del 27 marzo 2003 si legge che la competenza esclusiva statale in esame rappresenta quello "strumento volto a garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto".

Tale rilievo implica che, anche in relazione al servizio di istruzione, nonostante la presenza di una disciplina sull'organizzazione del servizio fortemente connotata in senso regionale (almeno nella parte di dettaglio), spetterà allo Stato definire in maniera uniforme sul territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto all'istruzione.

In sintesi, è possibile cogliere dalla giurisprudenza costituzionale in tema di istruzione le seguenti indicazioni circa l'intervento dei diversi livelli a vario titolo competenti. Allo Stato è riservata, in primo luogo, la disciplina volta a consentire che il diritto di istruzione – come previsto dallo stesso art. 33 Cost. – sia garantito in modo uniforme sul territorio nazionale, stabilendo in tal modo le prestazioni essenziali del servizio in esame. In secondo luogo, spetta allo Stato dettare i principi fondamentali attinenti alla dimensione organizzativa del servizio di istruzione, a partire dalla programmazione scolastica e dalla gestione del servizio stesso. Dalle pronunce analizzate non è, viceversa, possibile ricavare alcuna indicazione circa la connotazione delle norme generali in materia di istruzione; è tuttavia plausibile ritenere che tali norme, per differenziarsi dai principi fondamentali e dai livelli essenziali delle prestazioni, dovranno riguardare quelle regole che da una parte non attengono alla dimensione organizzativa specifica del servizio e che dall'altra parte non incidono sul godimento del diritto sociale all'istruzione. Accanto a tali discipline di competenza statale, è riconosciuto alle Regioni uno spazio specifico di intervento su tutti quei profili di dettaglio che attengono all'organizzazione e alla gestione del servizio di istruzione.

Rimangono, infine, da definire l'ambito di disciplina sotteso alla materia "istruzione e formazione professionale" (la quale, tuttavia, presenta un sufficiente grado di definizione, almeno nell'ambito della tradizione di decentramento

amministrativo), nonché la portata ed il significato del riconoscimento costituzionale dell'autonomia delle istituzioni scolastiche. Per tali profili di disciplina, toccati solo incidentalmente e marginalmente dalla giurisprudenza costituzionale, è infatti necessario attendere nuove pronunce della Corte, che consentano di coglierne anche il rapporto con il riparto generale delle competenze in materia di istruzione.

8. Lavoro e previdenza sociale

Nel settore in esame vengono in rilievo tre materie esplicitamente elencate nelle due liste dell'art. 117 Cost.: una nell'ambito della potestà esclusiva statale, le altre due nell'ambito della potestà concorrente. In particolare, ci si riferisce all'art. 117, co. 2, lett. o) "previdenza sociale" e alle materie "professioni" e "tutela e sicurezza del lavoro" di cui all'art. 117, co. 3⁵³.

Si tratta, come noto, di un settore di recente acquisizione nell'ambito della potestà legislativa concorrente regionale, dal momento che nell'originario art. 117 Cost. non era riconosciuta alcuna competenza alle Regioni nelle materie in titolo. In aggiunta, si osserva che le materie indicate dal legislatore costituzionale sono di fatto passibili di interpretazione sia in chiave potenzialmente molto estensiva che in chiave restrittiva. Per tutte queste ragioni, si rende necessario un intervento finalizzato alla definizione dei principali problemi interpretativi che il settore in esame solleva.

In particolare, il primo problema che emerge dalla lettura del nuovo riparto di competenze è quello connesso alla definizione dell'espressione "tutela del lavoro" impiegata dal legislatore costituzionale per definire l'ambito di intervento della potestà concorrente. Ci si domanda, infatti, se tale competenza riguardi solo l'adozione di determinati interventi legislativi finalizzati alla promozione dell'occupazione e alla tutela dei lavoratori (in tal caso sottintendendo l'esistenza di una competenza regionale sui profili di disciplina residuali) oppure se essa debba essere intesa in chiave estensiva come volta a coprire l'intera materia lavoristica.

In via subordinata, è necessario chiarire fino a che punto possa estendersi la competenza statale di principio in materia di professioni, specificando, in particolare, se la fissazione delle professioni riconosciute per legge sia materia riservata allo Stato ovvero alla legislazione regionale di dettaglio.

⁵³ Il riparto di competenze legislative nel settore in esame è stato sottoposto ad alcune rilevanti modifiche dalla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione: qualora tale legge venisse ratificata dal referendum popolare, la "sicurezza del lavoro" verrebbe infatti sottratta alla potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3 Cost. (art. 39, comma 9, lett. a)) ed inclusa nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, co. 2, lett. o) Cost. (art. 39, comma 6). Si segnala, inoltre, in relazione alla materia "professioni", che la riforma costituzionale della Parte II della Costituzione ha attribuito allo Stato una competenza esclusiva in materia di "ordinamento delle professioni intellettuali" (art. 39, comma 8).

Infine, un ultimo problema riguarda la definizione dell'espressione "previdenza sociale" e, in particolare, l'individuazione delle forme di contribuzione che possono essere fatte rientrare in questa categoria di interventi.

In risposta al primo dei tre interrogativi di cui sopra, si osserva che dalla giurisprudenza analizzata non è possibile desumere un'indicazione a carattere generale sull'effettiva portata dell'espressione "tutela del lavoro". Volendo tentare una ricostruzione interpretativa della materia sulla base della casistica esaminata dalla Corte, si può tuttavia affermare che, in linea generale, la tutela del lavoro di cui all'art. 117, co. 3 si estende al di là dei meri interventi di promozione dell'occupazione o di tutela dei lavoratori.

A finalità diverse ed ulteriori rispetto alla promozione dell'occupazione può infatti essere ricondotta la sent. 19 dicembre 2003, n. 359, che include nella "tutela e sicurezza del lavoro" la disciplina volta a regolare le conseguenze derivanti dall'incidenza che gli atti vessatori connessi al mobbing possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica del lavoratore (disturbi dell'umore, patologie gravi). Ad analoghe finalità viene veicolata la tutela del lavoro nelle due sentenze 23 dicembre 2003 n. 370 e 5 novembre 2004 n. 320, entrambe relative alla disciplina legislativa degli asili nido. È significativo, infatti, che, in virtù del criterio di prevalenza, la Corte faccia ricadere la disciplina legislativa degli asili nido nella materia concorrente della tutela del lavoro (oltre che in quella dell'istruzione), giustificando tale collocazione "in considerazione della finalità di rispondere alle esigenze dei genitori lavoratori". Ovviamente, data la natura concorrente della competenza in esame, la Corte specifica che "in questi ambiti il legislatore statale può determinare soltanto i principi fondamentali della materia e non dettare una disciplina dettagliata ed esaustiva (...), mediante la quale organi statali provvedono ad agevolare la realizzazione di asili-nido nei luoghi di lavoro"⁵⁴.

Volendo tuttavia prescindere dagli interventi in materia di tutela del lavoro non finalizzati alla promozione dell'occupazione o alla tutela del lavoratore, è necessario soffermarsi ad analizzare la sent. 15 dicembre 2004 n. 388, che si occupa di un profilo specifico del diritto del lavoro, quello relativo alla ricollocazione del personale in mobilità.

Dalla lettura della suddetta pronuncia della Corte emergono le seguenti considerazioni:

- la disciplina della ricollocazione del personale in mobilità può essere ricondotta alla materia "tutela del lavoro";
- nell'ambito della materia concorrente "tutela del lavoro", la disciplina della ricollocazione del personale in mobilità spetta alla legislazione statale nell'ambito della definizione dei principi fondamentali;
- tale disciplina della ricollocazione del personale in mobilità, ricondotta alla competenza statale di principio nella materia "tutela del lavoro", ha efficacia

⁵⁴ Corte costituzionale, sent. 5 novembre 2004, n. 320.

vincolante nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, centrali ovvero locali;

- l'obiettivo che si intende perseguire con la legittimazione di tale intervento legislativo statale è quello di consentire che gli elenchi del personale in mobilità (delle amministrazioni centrali e locali) non restino tra loro incomunicabili;
- a detta della Corte, tale intervento legislativo statale non viola il principio di autonomia e di auto-organizzazione delle amministrazioni territoriali: nella pronuncia si legge, infatti, che "la legge statale non soltanto non si ingerisce affatto nelle scelte delle amministrazioni regionali e degli enti locali circa le loro esigenze di munirsi di nuovo personale (né quanto al numero, né quanto alla qualità di tale personale), ma si limita a prevedere (...) che le nuove assunzioni possano avvenire con procedure concorsuali solo dopo che sia stata verificata concretamente l'impossibilità di valersi di personale proveniente da altre amministrazioni e destinato, ove non sia possibile il suo ricollocamento, al licenziamento: libere essendo le amministrazioni pubbliche locali di specificare in modo dettagliato il tipo di personale del quale intendono valersi (non solo l'area e il livello, ma anche le funzioni e le specifiche idoneità richieste) nonché la sede di destinazione";
- in particolare, l'intervento legislativo statale in esame si giustifica in quanto "promuove, nel settore del pubblico impiego, condizioni che rendono effettivo il diritto al lavoro di cui all'art. 4 Cost. e rimuove ostacoli all'esercizio di tale diritto in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120 Cost.)". In sintesi, l'intervento statale si giustifica in quanto volto "alla tutela di interessi generali a presidio dei quali ben può il legislatore – come peraltro normalmente fa in materia di lavoro – prevedere la nullità degli atti posti in essere in spregio di norme imperative".

Dalle considerazioni di cui sopra si può desumere una propensione della Corte ad intendere in maniera estensiva la nozione "tutela del lavoro" di cui all'art. 117, co. 3 Cost., come estesa a ricomprendere tutti i profili del diritto del lavoro anche diversi dalla tutela dell'occupazione e del lavoratore.

All'interno della nozione di tutela del lavoro così delineata, emerge inoltre una tendenza della Corte a garantire allo Stato una certa autonomia di intervento nell'ambito della fissazione dei principi fondamentali, al fine di garantire l'effettività del diritto al lavoro sancito dall'art. 4 Cost. anche nei confronti delle amministrazioni territoriali che, in linea di principio, dovrebbero essere regolate sulla base di un criterio di auto-organizzazione.

Prima di passare ad analizzare il secondo dei tre problemi che ci eravamo posti all'inizio del paragrafo, va peraltro osservato che nella materia di potestà concorrente in esame sono ricompresi anche gli interventi in materia di sicurezza del lavoro. Nella giurisprudenza analizzata, la Corte si è occupata della sicurezza del lavoro in un'unica pronuncia, la sent. 26 luglio 2002, n. 407, che è, tuttavia, significativa ai fini della definizione del rapporto tra disciplina statale di principio e normativa regionale di dettaglio. La Corte afferma, infatti, che nell'ambito della competenza

concorrente in materia di tutela e sicurezza del lavoro è ammissibile, con riguardo alle imprese a rischio di incidenti rilevanti, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale in quanto diretta ad assicurare, in conformità al disposto degli artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999, un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati.

Nel caso di specie, anche se la Corte non arriva ad ammetterlo esplicitamente, sembra infatti che la legislazione statale di principio sia intesa come fissazione dei limiti minimi di sicurezza che devono essere rispettati sull'intero territorio nazionale, mentre la disciplina regionale di dettaglio si configurerebbe come potere di fissare ulteriori requisiti di sicurezza, finalizzati a garantire un livello di tutela superiore a quello previsto dalla legislazione statale.

E' evidente che tale rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale si pone in qualche misura al margine della tradizionale accezione della potestà concorrente come concorrenza di principi fondamentali statali e norme regionali di dettaglio. E' peraltro agevole ammettere che tale diversa concezione del rapporto tra legislazione statale e regionale trova il suo fondamento nell'esigenza di garantire la massima sicurezza possibile in tema di lavoro, valorizzando tutti gli apporti che possono contribuire all'innalzamento degli standard di garanzia. Né, d'altronde, tale sistema di riparto delle competenze può essere ritenuto alla stregua di un principio generalmente valido, estendibile a tutte le materie che contemplano, sia pure trasversalmente, il coinvolgimento sia della legislazione statale, sia di quella regionale. A conferma di quanto affermato, è sufficiente confrontare la sent. n. 407 del 2002 con la sentenza 7 ottobre 2003, n. 307 che, nell'ambito della potestà concorrente "tutela della salute", stabilisce che nella fissazione dei valori-soglia dell'inquinamento elettromagnetico non è ammissibile un intervento delle Regioni che stabilisca limiti più rigorosi rispetto a quelli fissati dallo Stato.

Tralasciando le pronunce sulla tutela e sicurezza del lavoro e passando ad analizzare la giurisprudenza relativa alla materia di potestà concorrente "professioni", si osserva che, ai fini della distinzione tra normativa statale di principio e normativa regionale di dettaglio, viene in rilievo la sent. 12 dicembre 2003 n. 353 sulla legittimità degli interventi regionali di individuazione e riconoscimento di nuove figure professionali.

Nel caso di specie, la legge regionale impugnata, recante disposizioni in materia di pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali, fissava i requisiti che dovevano essere posseduti dagli operatori per l'iscrizione in un apposito registro e l'esercizio delle pratiche in esame. Si evidenzia che tale intervento regionale era stato adottato in assenza di una legislazione statale di principio che disciplinasse i requisiti e le attività delle nuove figure professionali sanitarie. Chiamata a dirimere il dubbio interpretativo, la Corte, pur ribadendo che ai fini dell'esercizio della legislazione regionale concorrente non è necessario attendere la fissazione dei principi statali, giunge tuttavia a negare che le Regioni possano procedere all'individuazione di nuove figure professionali, individuandone i relativi profili ed ordinamenti didattici: a detta della Corte, tale competenza deve infatti essere

riservata allo Stato nell'ambito della fissazione dei principi fondamentali in materia di professioni.

Dalla sent. n. 353 del 2003 si deduce, conseguentemente, che nell'ambito della materia professioni l'individuazione e definizione delle diverse figure professionali rappresenta una disciplina riservata alla legislazione statale di principio, che, come tale, non consente alle Regioni di intervenire in maniera autonoma neanche in caso di inerzia statale.

Passando, infine, a rispondere al terzo ed ultimo dei quesiti che ci eravamo posti all'inizio del paragrafo, quello relativo alla definizione dell'ambito di intervento della materia "previdenza sociale", si osserva che dall'unica sentenza pronunciata dalla Corte in relazione all'art.117, co.2, lett. o) si ricava una definizione estensiva della nozione di "previdenza sociale".

Nella sent. 28 luglio 2004, n. 287, la Corte sottolinea, infatti, che alla competenza statale in materia di "previdenza sociale" va ricondotta la disciplina con cui si prevede la concessione di un assegno, *una tantum*, per la nascita del secondo o ulteriore figlio, e per ogni figlio adottato, a favore delle donne residenti in Italia, italiane o comunitarie.

A detta della Corte, la riconduzione di tale intervento alla materia "previdenza sociale" è giustificata dal fatto che si tratta di "una provvidenza temporanea, di carattere indennitario, che costituisce espressione di quella tutela previdenziale della maternità riconosciuta alla donna in quanto tale, in ragione degli articoli 31, secondo comma, e 37 della Costituzione, a prescindere da ogni situazione di bisogno, di disagio o di difficoltà economiche, e non soltanto in quanto collegata ad una attività di lavoro subordinato o autonomo".

Tale affermazione della Corte racchiude, seppure *in nuce*, il criterio che consente di distinguere tra interventi di previdenza sociale ed interventi di assistenza sociale: in particolare, la differenza fra l'una e l'altra competenza è rappresentata dal diverso intento che muove le due discipline, che solo nel secondo caso (i servizi sociali), ma non nel primo (la previdenza sociale), si pongono come obiettivo quello della rimozione di un ostacolo allo sviluppo sociale ed economico dell'individuo.

Volendo trarre un bilancio conclusivo del riparto di competenze nel settore in esame, si può affermare che dalla giurisprudenza della Corte emerge una tendenza ad adottare una definizione estensiva sia della materia "tutela del lavoro" che della materia "previdenza sociale", nonché ad estendere l'ambito di intervento della disciplina statale di principio nella materia "professioni". L'intento è, evidentemente, quello di recuperare spazi di legislazione a favore dello Stato, garantendo così un minimo di omogeneità ed uniformità in un settore che non gode di una consolidata tradizione di decentramento e che, ancora oggi, mostra numerose resistenze alla creazione di micro-diritti del lavoro regionali.

9. Sanità

Nel settore in esame si possono distinguere due ambiti di disciplina, quello legato alla materia propriamente sanitaria (nel quale si contempla sia la legislazione in materia di assistenza ed organizzazione sanitaria, sia la legislazione finalizzata a garantire – con interventi di varia natura – la sicurezza sanitaria della popolazione) e quello legato alle materie ad essa funzionalmente collegate (in quanto strumentali alla disciplina propriamente sanitaria o ad essa affini per finalità di intervento). Nel primo ambito di disciplina vengono in rilievo sia la materia di potestà concorrente “tutela della salute”⁵⁵, sia la competenza esclusiva statale di cui all’art. 117, co. 2, lett. *m*) sulla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”. Nel secondo ambito di disciplina si segnalano, invece, la competenza esclusiva statale in materia di profilassi internazionale (art. 117, co. 2, lett. *q*) e le due materie di potestà concorrente “ricerca scientifica e tecnologica” ed “alimentazione”⁵⁶.

Partendo dall’esame di quella che è stata definita come la disciplina “*core*” del settore della sanità, bisogna innanzitutto sottolineare la novità in larga misura dirompente introdotta dal nuovo art. 117 Cost. rispetto al precedente riparto, che si limitava a riconoscere una legislazione regionale concorrente sull’assistenza sanitaria ed ospedaliera. Anche a prescindere da un esame approfondito della giurisprudenza costituzionale, è infatti evidente che l’etichetta “tutela della salute” non solo contiene molto di più rispetto alla semplice assistenza sanitaria ed ospedaliera ma, soprattutto, segna una sorta di passaggio culturale dalla tradizionale nozione di sanità come assenza di malattia ad un più evoluto concetto di “salute” come stato di benessere del singolo e della collettività nel suo insieme.

Data questa sostanziale trasformazione sociale e culturale che accompagna la nuova attribuzione di competenza, si tratta, tuttavia, di verificare, sotto il profilo più spiccatamente costituzionale, quali ambiti di disciplina possano effettivamente essere ricompresi sotto l’etichetta “tutela della salute”. Considerato infatti che, a prescindere dalla competenza esclusiva statale di cui alla lett. *m*) (di cui ci si occuperà a breve), la materia concorrente in esame è l’unica che contiene un riferimento esplicito alla disciplina sanitaria, è naturale domandarsi se essa debba essere intesa come esaustiva dell’intero settore, ovvero se (come sostenuto da alcuni

⁵⁵ Si evidenzia che la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione approvata definitivamente dal Parlamento il 16 novembre 2005 ha introdotto rilevanti cambiamenti nel riparto di competenze legislative relativo al settore della tutela della salute: in primo luogo, è stata introdotta una nuova competenza esclusiva statale in materia di “norme generali sulla tutela della salute” (art. 39, comma 5); in secondo luogo, è stata soppressa la materia di potestà concorrente “tutela della salute” (art. 39, comma 9, lett. *b*); infine, è stata esplicitamente ritagliata una potestà esclusiva regionale in materia di “assistenza e organizzazione sanitaria” (art. 39, comma 10). E’ stata invece confermata dalla riforma costituzionale la competenza esclusiva statale in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, co. 2, lett. *m*) Cost.).

⁵⁶ Per le novità introdotte dalla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione al riparto di competenze legislative in materia di alimentazione, si rinvia alla nota n. 6.

dei primi commentatori della riforma) possano ritagliarsi materie residuali regionali su alcuni profili specifici, ad esempio quello dell'organizzazione ospedaliera.

In questa prospettiva, il primo problema cui si cercherà di rispondere attraverso l'esame della giurisprudenza costituzionale è quello legato alla delimitazione dei confini materiali della competenza concorrente sulla "tutela della salute". Ovviamente, la risposta a tale quesito consentirà di risolvere in via definitiva anche il problema della possibile configurabilità della materia in esame come materia finalistica, o meglio, trasversale, in analogia con quanto riscontrato per altre etichette (si pensi, ad esempio, alla tutela dell'ambiente), che presentano un'analogia formulazione.

Una volta chiarito che cosa si intende con tutela della salute, l'ulteriore problema che si pone all'interprete è quello della definizione del rapporto tra la competenza esclusiva statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la competenza concorrente in materia di tutela della salute. E' evidente, infatti, che l'assoluta novità del titolo di competenza di cui alla lett. *m*) solleva numerosi interrogativi sulle caratteristiche della potestà legislativa statale ad esso sottesa, sulle sue modalità di esercizio, nonché sui suoi poteri di incidenza in relazione a quei profili di disciplina che già il precedente assetto costituzionale affidava alla legislazione regionale.

Ovviamente, il rapporto tra legislazione statale e regionale nel settore in esame non si limita al raffronto tra le materie "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e "tutela della salute": all'interno della stessa competenza concorrente sulla tutela della salute, si tratta infatti di segnare il confine tra la legislazione statale di principio e quella regionale di dettaglio, al fine di comprendere gli effettivi spazi di intervento riconosciuti al legislatore decentrato.

Dati questi obiettivi generali di ricerca e passando, nello specifico, ad affrontare il problema della definizione dei limiti e delle caratteristiche della materia di potestà concorrente "tutela della salute", va innanzitutto evidenziato come in nessuna pronuncia la Corte si occupi di fornire un inquadramento generale della competenza in esame, né di definirne il rapporto con gli altri titoli di legislazione esclusiva statale o residuale regionale. Pur nel silenzio della Corte, sembra comunque possibile dedurre dalle pronunce analizzate una certa propensione della Consulta da un lato ad intendere la materia in esame in senso tecnico, piuttosto che come materia trasversale, e dall'altro lato ad escludere (anche se la Corte non arriva mai ad affermarlo in maniera esplicita) l'esistenza di materie di competenza residuale regionale nel settore in esame.

Per dimostrare l'attendibilità di tali affermazioni, è necessario esaminare le singole pronunce della Corte in tema di tutela della salute. La prima sentenza che può essere presa in esame al fine di comprendere l'estensione della nuova etichetta in rapporto all'originaria potestà regionale concorrente in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera è la sent. 4 dicembre 2002, n. 510, che affronta il problema della perdurante vigenza del d.lgs. n. 502 del 1992 (che rappresenta la norma fondamentale di riferimento per la disciplina dell'intero Servizio sanitario nazionale) a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione. La Corte, risolvendo tale

problema di successione tra le fonti alla luce del consolidato principio della continuità dell'ordinamento, introduce alcune considerazioni incidentali degne di menzione sul nuovo riparto costituzionale di competenze in materia sanitaria. Partendo dalla premessa che, con la riforma del Titolo V della Costituzione, il quadro delle competenze in materia di "tutela della salute" è stato profondamente rinnovato, la Corte arriva, infatti, ad ammettere esplicitamente che nel nuovo riparto di competenze, "le Regioni possono esercitare le attribuzioni, di cui ritengono di essere titolari, approvando – fatto salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione – una propria disciplina legislativa anche sostitutiva di quella statale".

In sostanza, pur non entrando nel merito della definizione dei profili di disciplina che, con la riforma costituzionale, sarebbero passati dalla competenza statale a quella regionale, la Corte giunge comunque ad ammettere che il quadro costituzionale è profondamente cambiato e che sono le stesse Regioni a poter assumere autonomamente, anche in assenza di uno specifico intervento da parte dello Stato, l'esercizio delle nuove competenze loro riconosciute ai sensi dell'art. 117 Cost.

Un analogo principio sembra essere implicitamente ribadito dalla Corte nella successiva sent. 1 giugno 2004, n. 162 che, pur occupandosi di uno specifico profilo di disciplina sanitaria – quello legato alla disciplina igienica degli alimenti –, conferma l'assunto per cui non tutto ciò che è contenuto nella legislazione statale pre-riforma del Titolo V va inteso alla stregua di un principio fondamentale nella nuova materia di potestà concorrente "tutela della salute". Nel caso di specie, la Corte afferma, infatti, esplicitamente che non è possibile considerare tutte le prescrizioni sostanziali contenute nella disciplina statale sull'igiene degli alimenti principi fondamentali della materia. Conseguentemente, è legittimo l'intervento regionale con cui si prevedono una serie di casi in cui le Aziende unità sanitarie locali della Regione non rilasciano più alcuni certificati sanitari (nel caso di specie, trattasi del libretto di idoneità sanitaria previsto dalla normativa statale per i soggetti, lavoratori o imprenditori, che operano nel settore della preparazione e vendita delle sostanze alimentari), sia perché spetta alle Regioni, in virtù dei loro poteri di riorganizzazione delle strutture sanitarie locali, attribuire le funzioni certificatorie a soggetti diversi dalle Asl, sia perché il medesimo obiettivo della garanzia dei requisiti igienico-sanitari delle persone che operano nel settore alimentare può essere perseguito con modalità diverse da quella della certificazione richiesta dalla legge statale.

E' evidente che, anche in questo caso, la decisione della Corte si fonda sull'assunto per cui non tutta la normativa statale pre-riforma costituzionale deve essere intesa come vincolante per le Regioni che intendano esercitare la loro competenza concorrente in materia di tutela della salute.

Analogamente, anche nella sent. 4 novembre 2003, n. 329 la Corte riconosce alle Regioni la facoltà di esercitare le proprie competenze legislative nella disciplina delle linee guida per la stipula dei protocolli d'intesa tra le Regioni e l'Università ai fini dello svolgimento delle funzioni assistenziali, evidenziando che spetta alle Regioni approvare "una propria disciplina – anche sostitutiva di quella statale – sia pure nel

rispetto del limite dei principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato". Tale affermazione trova un implicito fondamento nella stessa impossibilità, per il legislatore statale, di intervenire nelle materie di potestà concorrente con atti normativi di rango sublegislativo, considerando che l'art. 117, comma 6 Cost. attribuisce alle Regioni la potestà regolamentare nelle suddette materie. Né, d'altronde, come riconosce esplicitamente la Corte, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione potrebbe configurarsi in capo allo Stato il potere di emanare atti di indirizzo e coordinamento in relazione alla materia *de qua*.

Appurato, quindi, che la materia in esame segna un ampliamento delle competenze regionali rispetto all'assetto antecedente alla legge cost. n. 3 del 2001, per definirne i confini e la portata bisogna procedere ad un esame casistico delle singole pronunce adottate della Corte nel settore in esame.

Nella sent. 4 novembre 2003, n. 329, ad esempio, la Corte riconduce alla materia "tutela della salute" la disciplina delle linee guida concernenti i protocolli di intesa da stipulare tra Regioni e Università per lo svolgimento delle attività assistenziali delle Università nel quadro della programmazione statale e regionale. Analogamente, con la sent. 19 dicembre 2003, n. 359 la Corte fa rientrare nella competenza concorrente in esame "la disciplina volta a regolare le conseguenze derivanti dall'incidenza che gli atti vessatori connessi al *mobbing* possono avere sulla salute fisica (malattie psicosomatiche) e psichica (disturbi dell'umore, patologie gravi)". Continuando con la rassegna dei profili di disciplina esplicitamente ricondotti dalla Corte alla tutela della salute, si può citare la disciplina dell'ippoterapia, intesa come trattamento medico che prevede l'impiego dei cavalli ai fini della cura di forme di patologie quali l'autismo, di cui la Corte si occupa nella sent. 13 gennaio 2004, n. 12.

Vi sono, poi, alcune pronunce in cui la Consulta giunge, viceversa, a negare o comunque a limitare la piena riconducibilità di una certa disciplina alla materia "tutela della salute": così avviene, ad esempio, nella sent. 12 dicembre 2003, n. 353 in materia di professioni sanitarie. A detta della Corte, infatti, la disciplina delle professioni sanitarie, anche nel caso in cui questa riguardi nuove pratiche terapeutiche e discipline non convenzionali, risulta esclusa dalla materia "tutela della salute": "non pare (...) dubbio che, anche oggi" – si legge, infatti, nel considerato in diritto – "la potestà legislativa regionale in materia di professioni debba rispettare il principio, già vigente nella legislazione statale, secondo cui l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, deve essere riservata allo Stato".

Anche per la disciplina delle modalità di accesso al pubblico impiego presso strutture sanitarie ed ospedaliere, la Corte giunge ad escludere un possibile inquadramento nell'ambito della materia concorrente in esame: nella sent. 14 dicembre 2004 n. 380 tale esclusione viene, infatti, argomentata alla luce della "correlazione del tutto generica" che la disciplina oggetto di impugnazione presenta con la tutela della salute.

Infine, può essere opportuno segnalare in questa rassegna anche la sent. 11 giugno 2004, n. 106 (che verrà ripresa quando si affronterà la materia di potestà concorrente "ricerca scientifica e tecnologica"), con la quale si esclude la

riconducibilità alla materia di potestà concorrente “tutela della salute” della disciplina finalizzata alla protezione e tutela degli animali impiegati a fini scientifici e sperimentali.

Volendo trarre una considerazione conclusiva e riassuntiva sull'estensione della materia “tutela della salute” alla luce delle pronunce citate, va preliminarmente sottolineato che la specificità dei profili di disciplina trattati non consente una generalizzazione definitiva sulla reale portata della competenza in esame. In linea approssimativa, si possono tuttavia tentare alcune valutazioni di sintesi, che ovviamente devono essere intese come il frutto di un'interpretazione assolutamente transitoria e comunque parziale.

In primo luogo, si osserva come in nessuna delle pronunce analizzate la Corte si sia occupata di ricondurre esplicitamente alla materia concorrente in esame i tradizionali profili dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria che incidono sulle caratteristiche di base del nostro Servizio sanitario nazionale; tale lacuna può essere intesa o come implicita ammissione dell'evidente riconducibilità di tali profili di disciplina alla tutela della salute o come sintomo dei più profondi problemi di riparto di competenza che tali interventi sottendono alla luce della competenza esclusiva statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'unica eccezione alla lacuna sopra evidenziata può infatti essere individuata nella sent. 329 del 2003, per la quale, tuttavia, l'esplicita inclusione delle linee guida per la stipula dei protocolli di intesa tra Regioni ed Università nell'ambito della tutela della salute si rendeva necessaria anche al fine di escludere una possibile iscrizione dell'intervento nel settore dell'istruzione universitaria.

In secondo luogo, la Corte sembra confermare la riconducibilità alla materia in esame di tutte quelle discipline che hanno come finalità principale il perseguimento della tutela della salute, individuale o collettiva, negandola, invece, per quegli interventi che, pur incidendo sulla materia sanitaria, non hanno come scopo istituzionale o diretto il miglioramento dello stato di benessere del singolo. Così, ad esempio, la disciplina delle professioni sanitarie o la determinazione delle modalità di accesso al pubblico impiego nelle strutture sanitarie, pur di per sé non estranee alla legislazione sanitaria, non risultano funzionali alla tutela della salute e, quindi, vengono ricondotte ad altri ambiti di competenza.

Nel complesso, la materia “tutela della salute”, pur interpretata dalla Corte alla stregua di una materia in senso tecnico, sembra essere circoscritta a quei profili di disciplina che presentano un rapporto diretto con la finalità di promozione dello stato di benessere del singolo e della collettività cui la medesima è intitolata. Sicché, in ultima istanza, anche per la materia in esame la Corte non si asterebbe dal ricorso ad un'interpretazione di tipo finalistico, che tuttavia in questo caso opererebbe non come criterio principale di definizione della competenza, bensì come parametro discrezionale per l'individuazione dei suoi confini di materia.

Tale considerazione sembra essere indirettamente confermata anche dalla giurisprudenza costituzionale sulle competenze regionali formalmente inquadrate nella materia di potestà concorrente “tutela della salute”, ma funzionalmente collegate all'esercizio di interventi di tutela ambientale da parte dello Stato. Come si

vedrà più approfonditamente nel paragrafo dedicato al settore ambientale, la Corte ritiene infatti legittimo l'intervento delle Regioni finalizzato al perseguimento di interessi funzionalmente collegati a quelli propriamente ambientali qualora tale intervento si inquadri nell'ambito di una competenza propria delle Regioni, come la competenza concorrente in materia di tutela della salute. Se si analizzano le pronunce in cui la Corte è chiamata a giudicare la legittimità dei suddetti interventi regionali, si vede come sotto l'etichetta "tutela della salute" siano fatte rientrare discipline assolutamente eterogenee in quanto ad oggetto di applicazione e tipologia di intervento, che sembrano accomunate solo dalla condivisa funzionalità al perseguimento di più elevati livelli di garanzia a sicurezza della popolazione e del territorio.

Così, ad esempio, nella sent. 26 luglio 2002, n. 407 la Corte riconduce alla tutela della salute la disciplina regionale in materia di imprese a rischio di incidenti rilevanti, disciplina che, secondo la Consulta, può essere anche più rigorosa rispetto a quella dettata dal legislatore statale in attuazione della materia di potestà esclusiva statale "tutela dell'ambiente". Analogamente, con la sent. 29 ottobre 2003, n. 324 la Corte riconduce alla tutela della salute la disciplina regionale in tema di localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione, specificando tuttavia che tale legislazione regionale deve rivolgersi alla definizione di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde alle esigenze unitarie cui è preordinata la legislazione esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente. Il limite di tale disciplina regionale è specificato dalla Corte nella successiva sent. 7 novembre 2003, n. 331, nella quale si afferma che, nell'ambito della protezione ambientale e sanitaria dall'esposizione a campi elettromagnetici, non è ammesso un intervento regionale sulla determinazione dei "criteri localizzativi" degli impianti di telecomunicazioni, in quanto tale intervento, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica, potrebbe trasformarsi in vera e propria "limitazione alla localizzazione", ostacolando così, di fatto, il completamento della rete di infrastrutture per le telecomunicazioni.

In sintesi, dalle pronunce analizzate sembra emergere una propensione della Corte a ricondurre alla tutela della salute, quasi in chiave residuale, quegli interventi regionali funzionalmente connessi alla legislazione statale in materia di tutela dell'ambiente, peraltro riservandosi di modulare con diverse intensità di gradazione il livello di discrezionalità riconosciuto al legislatore regionale in rapporto alla legislazione statale.

Rinviando l'approfondimento di tale tematica al paragrafo dedicato al settore ambientale, si ritiene opportuno passare ad analizzare il secondo dei problemi presi in esame, quello che attiene al rapporto tra la materia di potestà concorrente "tutela della salute" e la competenza esclusiva statale sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. In via preliminare, si osserva che sono complessivamente poche le pronunce in cui la Corte si è occupata del profilo in esame, anche se, come si è rilevato in precedenza, esso solleva non pochi problemi applicativi.

La Corte si è, infatti, occupata dell'inquadramento generale della competenza di cui alla lett. *m*) in due sole pronunce, la nota sent. 26 giugno 2002, n. 282 e la

successiva sent. 27 marzo 2003, n. 88, nelle quali si afferma esplicitamente che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali rappresentano non una materia in senso stretto, ma “una competenza statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull’intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle”⁵⁷. Tale concetto di materia trasversale o finalistica applicato alla competenza di cui alla lett. *m*) viene poi ripreso nella sent. n. 88 del 2002, ove si definisce la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni quello “strumento volto a garantire il mantenimento di un’adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto”.

In sostanza, nelle due sentenze citate la Corte non si preoccupa di specificare a quali diritti si applichi la competenza esclusiva statale in esame oppure quale intensità di intervento essa presupponga, limitandosi ad indicare la finalità generale della materia-non materia, che è quello di assicurare l’uniformità delle prestazioni garantite, intese come contenuto essenziale dei corrispondenti diritti civili e sociali. Data la natura costituzionalmente garantita del diritto alla salute come diritto sociale, fin dall’entrata in vigore della riforma costituzionale non si sono, in realtà, mai sollevati dei dubbi circa l’applicabilità della competenza di cui alla lett. *m*) anche al settore in esame; è, al contrario, significativo che il concetto di “livelli essenziali delle prestazioni”, inteso come livelli essenziali di assistenza sanitaria (o *Lea*), sia stato introdotto già dalla legge istitutiva del S.s.n., la legge n. 833 del 1978, e poi ripreso dai successivi decreti di riordino del settore sanitario.

Il problema che si pone ai fini dell’applicazione della lett. *m*) alle prestazioni sanitarie è, piuttosto, quello della definizione dell’intensità, o meglio della portata, dell’intervento esclusivo statale sia rispetto ai principi fondamentali statali che alla legislazione regionale di dettaglio nella materia di potestà concorrente “tutela della salute”.

Pur nella generale resistenza della Corte ad affrontare in modo sistematico il problema, alcune indicazioni di massima possono essere ricavate dalla già citata sent. n. 282 del 2002, nella quale si specifica che il concetto di “livelli essenziali delle prestazioni” non attiene al profilo dell’appropriatezza delle prestazioni terapeutiche, dal punto di vista della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, disciplina questa volta alla tutela della salute delle persone e quindi da ricondursi alla potestà concorrente di cui al terzo comma dell’art. 117 Cost.

Per quanto attiene agli strumenti normativi per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, specifiche indicazioni sono desumibili dalla sent. n. 88 del 2003, che riconosce come in tutto il settore sanitario esista una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto all’art. 117, co. 2, lett. *m*). Tale procedura contempla, nello specifico, l’emanazione di un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, da adottarsi previo

⁵⁷ Corte costituzionale, sent. 26 giugno 2002, n. 282.

coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome attraverso l'intesa preliminare con il Governo in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nella medesima pronuncia, la Corte non si è, invece, pronunciata sul problema di merito circa l'attinenza dei livelli essenziali delle prestazioni anche ai profili organizzativi connessi alle concrete modalità di erogazione delle prestazioni stesse: oggetto del conflitto di attribuzioni sollevato innanzi alla Corte era, infatti, la legittimazione del Ministro alla salute, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, ad adottare un decreto interministeriale recante "Disposizioni di principio sull'organizzazione e sul funzionamento dei servizi per le tossicodipendenze delle aziende sanitarie locali", posto che, a detta delle ricorrenti, tale intervento non avrebbe potuto essere ricondotto alla potestà esclusiva statale di cui alla lett. *m*). La Corte, chiamata a pronunciarsi sul conflitto, ha dichiarato che non spetta allo Stato determinare ulteriori limiti organizzativi e funzionali in materia di Servizio per le Tossicodipendenze (cosiddetto Ser.T.), giustificando tale decisione alla luce del mancato rispetto delle speciali procedure di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sopra indicate, senza peraltro pronunciarsi in astratto sull'effettiva riconducibilità dei profili di disciplina oggetto del conflitto di attribuzione alla nozione di livelli essenziali delle prestazioni.

Volendo trarre alcune riflessioni conclusive sulla giurisprudenza analizzata, non si può prescindere dalla sensazione che, nel configurare la competenza di cui alla lett. *m*) come materia trasversale o finalistica, la Corte abbia deciso in qualche misura di astenersi da qualsiasi ricostruzione aprioristica sull'effettiva portata dell'intervento statale di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Dato l'obiettivo comune della garanzia del contenuto essenziale dei diritti civili e sociali (e, in questo caso, del diritto alla salute), la Corte sembra, infatti, riconoscere una certa flessibilità alla legislazione statale attuativa della competenza di cui alla lett. *m*), limitandosi a stemperare nella procedura partecipativa prescritta dalla sent. n. 88 del 2003 gli eventuali conflitti di attribuzione tra il legislatore statale e regionale. In questo senso, il coinvolgimento delle Regioni e delle Province autonome nel procedimento statale di definizione dei livelli essenziali di assistenza sembrerebbe finalizzato, in chiave precauzionale, non solo a prevenire possibili futuri conflitti di competenza, ma anche a sanare gli eventuali contenuti della legislazione statale che esorbitassero dai confini propri delle rispettive attribuzioni.

Se peraltro, come si è visto, la Corte configura in termini dinamici e flessibili il rapporto tra determinazione dei livelli di assistenza e tutela della salute, altrettanto flessibile è il riparto di competenze che si viene ad instaurare tra la legislazione statale di principio e la legislazione regionale di dettaglio nell'ambito della materia di potestà concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 Cost. Confermando l'orientamento giurisprudenziale che si era affermato fin dagli anni '70, anche in questo caso la Corte si astiene, infatti, da alcun inquadramento generale della legislazione statale di principio nella materia in esame, limitandosi ad una valutazione caso per caso.

Anche in merito alle modalità di individuazione dei principi fondamentali dello Stato, la Corte conferma l'orientamento giurisprudenziale affermatosi nel sistema costituzionale ante riforma, per cui i principi fondamentali dello Stato possono essere legittimamente desunti dalla legislazione vigente, senza l'esigenza di una loro inclusione in una legge statale ad hoc. Tale orientamento trova, infatti, specifica menzione nella sent. 26 giugno 2002, n. 282, ove la Corte afferma che l'intervento del legislatore regionale in materia di tutela della salute non può prescindere dal rispetto dei principi fondamentali rinvenibili nel sistema della legislazione vigente, tra cui il diritto fondamentale della persona malata ad essere curata e rispettata come persona e il principio dell'autonomia e responsabilità del medico nelle sue scelte professionali. Dati tali principi fondamentali, la Corte ha, peraltro, sancito nella medesima sentenza che non spetta alle Regioni vietare, su tutto il territorio regionale, l'applicazione di determinate terapie fino a che il Ministro della salute non definisca le situazioni cliniche per le quali tali terapie, applicate secondo protocolli specifici, sono sperimentalmente dimostrate come efficaci e risolutive e non provocano danni temporanei o permanenti alla salute del paziente.

Riprendendo le considerazioni fatte nell'esame della competenza esclusiva statale di cui alla lett. *m*), si può affermare che con la sent. n. 282 del 2002 la Corte attribuisce la competenza a decidere circa l'appropriatezza delle pratiche terapeutiche, sotto il profilo della loro efficacia e dei loro eventuali effetti dannosi, alla legislazione statale di principio in materia di tutela della salute.

Il medesimo principio viene ribadito nella successiva sent. 10 novembre 2003, n. 338, nella quale, tuttavia, si riconosce che "nei limiti dei principi fondamentali, nulla vieta (...) che le Regioni, responsabili per il proprio territorio dei servizi sanitari, dettino norme di organizzazione e di procedura, o norme concernenti l'uso delle risorse pubbliche in questo campo: anche al fine di meglio garantire l'appropriatezza delle scelte terapeutiche e l'osservanza delle cautele necessarie per l'utilizzo di mezzi terapeutici rischiosi o destinati ad impieghi eccezionali e ben mirati".

A prescindere da questo profilo dell'appropriatezza delle pratiche terapeutiche, si evidenzia che per delineare le caratteristiche essenziali della legislazione statale di principio in materia di tutela della salute è, in realtà, necessario procedere ad un esame casistico delle singole decisioni adottate dalla Corte; così, nello specifico, si deduce che costituisce principio fondamentale:

- l'attribuzione ad uno specifico centro anti-*mobbing* del compito di formulare una diagnosi e di avviare il lavoratore, con il suo consenso, al servizio sanitario specialistico⁵⁸;
- la disciplina delle fattispecie di illecito amministrativo connesse alla violazione del divieto di fumo che, "stante la loro finalità di protezione di un bene, quale la salute della persona, ugualmente pregiudicato dall'esposizione al fumo passivo

⁵⁸ Corte costituzionale, sent. 19 dicembre 2003, n. 359.

su tutto il territorio della Repubblica, devono essere definite in modo necessariamente uniforme”⁵⁹.

All’inverso, la Corte rimette alla legislazione regionale di dettaglio la disciplina delle seguenti fattispecie:

- la garanzia degli obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone, attraverso una definizione degli “animali esotici” collegata non alla minaccia di estinzione (profilo questo ricondotto agli interventi in materia di tutela dell’ambiente, sotto l’aspetto della garanzia della sopravvivenza delle specie faunistiche), quanto, piuttosto, al carattere non autoctono della singola specie; ovviamente, la definizione regionale è legittima nella misura in cui non deroghi alla disciplina comunitaria e statale in materia di protezione della fauna attraverso il controllo del commercio, ma ne presupponga, al contrario, la piena operatività⁶⁰;
- la puntuale previsione delle risorse massime previste a favore degli allevamenti ippici per lo sviluppo della disciplina dell’ippoterapia⁶¹;
- la prescrizione degli specifici obblighi di comportamento dei lavoratori e degli imprenditori che operano nei settori della preparazione, produzione, manipolazione e vendita di sostanze alimentari al fine di garantire la tutela igienica degli alimenti⁶²;
- la disciplina dei punteggi da attribuire alle categorie di candidati nei pubblici concorsi presso strutture ospedaliere e sanitarie⁶³.

Nel complesso, pur nell’eterogeneità dei casi analizzati, è comunque possibile cogliere una certa propensione della Corte a riconoscere e tutelare gli spazi di intervento propri della legislazione regionale di dettaglio, limitando l’intervento dei principi fondamentali dello Stato a quei profili di disciplina che, per la loro diretta connessione con l’art. 32 della Costituzione, ovvero per il loro riferirsi ad interessi non frazionabili, richiedono una definizione unitaria a livello nazionale. Volendo individuare le motivazioni che consentono alla Corte di adottare questo atteggiamento di favore per la disciplina regionale, si osserva che, nel settore in esame, gli interessi nazionali che sovrintendono all’unitarietà nella garanzia di un fondamentale diritto sociale sembrano comunque sufficientemente garantiti dalla presenza della competenza esclusiva statale di cui alla lett. *m*), soprattutto se si considera l’interpretazione trasversale che ne ha fornito la Corte, che finisce per subordinare la legittimità dell’intervento statale al solo limite procedurale dell’intesa con le Regioni, non anche ad un limite sostanziale di materia.

⁵⁹ Corte costituzionale, sent. 19 dicembre 2003, n. 361.

⁶⁰ Corte costituzionale, sent. 24 giugno 2003, n. 222.

⁶¹ Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 12.

⁶² Corte costituzionale, sent. 1 giugno 2004, n. 162.

⁶³ Corte costituzionale, sent. 14 dicembre 2004, n. 380.

Fatte queste considerazioni sul riparto di competenze nel settore che abbiamo definito come “propriamente sanitario”, rimane solo da verificare quali orientamenti emergano dall’analisi della giurisprudenza costituzionale relativa alle altre materie di rilievo sanitario, come la profilassi internazionale, la ricerca scientifica e l’alimentazione. Preliminarmente, è necessario evidenziare che pochissime sono le sentenze che si sono occupate in maniera specifica delle suddette competenze: in particolare, non è stata individuata alcuna pronuncia in materia di alimentazione, mentre la Corte è intervenuta in materia di profilassi e di ricerca scientifica e tecnologica in due sole pronunce.

Per quanto concerne la profilassi internazionale – che, come noto, rientra nell’ambito della potestà esclusiva statale di cui al secondo comma dell’art. 117 Cost., lett. *q*) – , la Corte si limita a specificare che alla materia *de qua* sono riconducibili le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei ruminanti in relazione ad allevamenti situati in territori individuati da decisioni comunitarie nell’ambito dei diversi Stati membri della Comunità europea⁶⁴. Evidentemente, l’inclusione della disciplina in esame nell’ambito della profilassi internazionale è giustificata dalle dimensioni extra-nazionali dell’infezione oggetto degli interventi di contenimento, mentre – almeno in linea presuntiva – si ritiene che, in caso di infezioni di rilievo meramente regionale o al massimo nazionale, la relativa competenza in merito agli interventi di profilassi potrebbe essere ascritta nell’ambito della potestà concorrente sulla tutela della salute.

In relazione alla ricerca scientifica, si segnala, invece, la sent. 11 giugno 2004 n. 166, con la quale la Corte riconduce a tale materia, “seppur finalizzata al settore medico o alla didattica universitaria”, le disposizioni con cui si vietano l’allevamento, l’utilizzo e la cessione a qualsiasi titolo di cani e gatti, a fini di sperimentazione, nonché la vivisezione a scopo didattico su tutti gli animali (salvo, ovviamente, i casi esplicitamente autorizzati). Tale ricostruzione interpretativa viene motivata dalla Corte anche con un esplicito richiamo al d.lgs. n. 112 del 1998 e, in particolare, all’art. 125, che fa rientrare nella ricerca scientifica la protezione e la tutela degli animali impiegati a fini scientifici.

Date le implicazioni dei profili in esame sia sullo sviluppo della ricerca, sia sull’esigenza di garantire la massima tutela degli animali coinvolti nelle sperimentazioni, la Corte specifica peraltro che, nell’ambito della potestà concorrente in esame, spetta allo Stato individuare i principi fondamentali che costituiscono il punto di equilibrio della sperimentazione. Tale attribuzione di competenza deve intendersi come assoluta e non derogabile dalla legislazione regionale, alla quale non è infatti consentito né ridurre ulteriormente la libertà della ricerca scientifica, né comprimere l’attuale livello di tutela degli animali sottoponibili a sperimentazione.

⁶⁴ Corte costituzionale, sent. 13 gennaio 2004, n. 12.

10. Beni culturali

Al settore dei beni culturali possono essere ricondotte due materie esplicitamente elencate all'art. 117 Cost.: la materia "tutela dei beni culturali", che l'art. 117, co. 2, lett. s) include nella competenza esclusiva statale; la materia "valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", che risulta, viceversa, ricompresa nelle materie di potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3 Cost.

La presenza di due distinte attribuzioni di competenza su una materia apparentemente identica ha sollevato, fin dall'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, dubbi ed interrogativi sull'effettivo riparto di competenze tra legislazione statale e regionale perseguito dal legislatore costituzionale. E' evidente, infatti, che la differenza tra i termini "tutela" e "valorizzazione" dei beni culturali può risultare sfuggente o, comunque, non univoca, almeno ad una prima lettura interpretativa dell'art. 117 Cost.

Per queste ragioni, l'analisi della giurisprudenza costituzionale sulle due materie in esame è di prioritaria importanza al fine di definire gli ambiti di intervento riconosciuti alla legislazione statale e a quella regionale nell'ambito di un riparto costituzionale che, nel settore dei beni culturali, non è di immediata interpretazione e definizione.

Il problema del rapporto tra le due materie in esame e del loro reciproco ambito di intervento è stato affrontato dalla Corte costituzionale fin dalla sent. 28 marzo 2003, n. 94, che ha fondato la distinzione tra i due titoli competenziali rifacendosi al riparto di competenze e alle definizioni già impiegate nel d.lgs. n. 112 del 1998. In particolare, la Corte afferma che la nozione di "tutela dei beni culturali", in raffronto a quella di valorizzazione dei medesimi, può essere definita sulla base degli artt. 148, 149 e 152 del d.lgs. n. 112 del 1998, che riservano alla competenza esclusiva dello Stato anzitutto "la "apposizione di vincolo, diretto e indiretto, di interesse storico o artistico e vigilanza sui beni vincolati" e tutto quanto riguarda "autorizzazioni, prescrizioni, divieti, approvazioni e altri provvedimenti, anche di natura interinale, diretti a garantire la conservazione, l'integrità e la sicurezza dei beni di interesse storico o artistico" ed "esercizio del diritto di prelazione".

In linea più generale ed astratta, la tutela dei beni culturali viene definita nella successiva sent. 13 gennaio 2004, n. 9 come quella competenza diretta principalmente ad impedire che il bene possa degradarsi nella sua struttura fisica e, quindi, nel suo contenuto culturale, sicché la prima attività in cui si sostanzia la tutela è quella del riconoscimento del bene culturale come tale.

Per comprendere appieno la portata ed il significato di tale definizione, può essere opportuno confrontarla con quella di "valorizzazione dei beni culturali", che la Corte fornisce nella medesima sent. n. 9 del 2004: "la competenza concorrente in materia di valorizzazione dei beni culturali" – afferma, infatti, la Corte – "è diretta soprattutto a promuovere la fruizione del bene culturale, sicché in tale competenza

rientra anche il miglioramento dello stato di conservazione del bene nei luoghi in cui avviene la fruizione”.

In sostanza, dalle definizioni delle due materie in esame fornite dalla Corte emerge che, nell'ambito della tutela dei beni culturali, spetta alla competenza esclusiva statale individuare ciò che può essere considerato bene culturale e definire la sua natura giuridica fondamentale, al fine di dare un contenuto sostanziale a tale forma di tutela giuridica. Viceversa, la valorizzazione dei beni culturali racchiude l'insieme degli interventi che si possono esplicare nell'ambito di ciò che lo Stato ha individuato e definito come bene culturale: nello specifico, l'obiettivo è quello di promuovere la qualità del bene e la sua fruibilità da parte della collettività.

Come accennato in precedenza, tale impostazione è significativa perché recupera la tradizionale distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali che già aveva informato il decentramento amministrativo di cui al d.lgs. n. 112 del 1998. Va evidenziato che questo profilo del rapporto tra il riparto di competenze legislative introdotto dalla riforma costituzionale e il riparto di funzioni amministrative delineato dalle cosiddette riforme Bassanini si pone, da un certo punto di vista, in linea con la nostra tradizione costituzionale italiana. È noto, infatti, che l'attribuzione delle competenze legislative alle Regioni è stata modulata, in sede di prima applicazione dell'originario art. 117 Cost., sulla base dei decentramenti amministrativi attuati con i decreti del 1971 e poi con il d.P.R. n. 616 del 1977. Ragionando in questi termini, si potrebbe conseguentemente concludere che anche nella riforma costituzionale del 2001 si è perpetuata la tendenza a modulare l'attribuzione di maggiori competenze legislative alle Regioni sulla base del decentramento amministrativo pregresso.

Tale affermazione, tuttavia, si presenta come parziale ed incompleta in riferimento al nuovo Titolo V della Costituzione: se si considera, infatti, che è stato il d.lgs. n. 112 del 1998, prima ancora della legge cost. n. 3 del 2001, a segnare la rottura del tradizionale principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative, si può comprendere perché il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. non possa essere integralmente interpretato alla stregua del decentramento Bassanini. Il riparto di funzioni amministrative di cui al d.lgs. n. 112 del 1998 appare, infatti, ispirato a quei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che il legislatore costituzionale ha recepito nel nuovo art. 118 Cost., ma non nell'art. 117. Per queste ragioni, si deve concludere che l'aver fondato il riparto di competenze legislative sulla base di un criterio di materia impedisce di guardare al d.lgs. n. 112 del 1998 come un parametro generalmente valido di riferimento per la definizione dei nodi interpretativi del sistema. Il problema, semmai, è quello del ripensamento dello stesso d.lgs. n. 112 alla luce del nuovo quadro costituzionale, tema questo che, tuttavia, fuoriesce dalle problematiche oggetto della ricerca.

Tale digressione sul rapporto tra il nuovo riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 Cost. e il d.lgs. n. 112 del 1998 serve a dimostrare, per quanto nello specifico attiene al settore dei beni culturali, che la scelta della Corte costituzionale di riferirsi al decentramento Bassanini per fondare la distinzione tra valorizzazione e tutela dei beni culturale non può essere caricata di contenuti ulteriori rispetto a quelli

esplicitamente dichiarati nella sent. n. 9 del 2004. Nello specifico, si esprimono forti perplessità sulla possibilità di utilizzare il riparto di funzioni amministrative di cui agli artt. 148 e ss. del d.lgs. n. 112 per individuare gli spazi di intervento attribuiti al legislatore statale o regionale. Piuttosto, il riferimento al d.lgs. n. 112 dovrebbe servire come inquadramento generale dei due ambiti di competenza in esame, al fine di fornire all'interprete una definizione di questi ultimi sufficientemente chiara e consolidata.

Alla luce di queste argomentazioni, per comprendere più nel dettaglio quali interventi possono essere ricompresi nell'una piuttosto che nell'altra materia e quali profili di disciplina vanno ricondotti alla competenza statale sui principi fondamentali ovvero alla competenza regionale di dettaglio in materia di valorizzazione dei beni culturali, è necessario fare riferimento ad alcune pronunce della Corte, numericamente esigue ma significative.

In primo luogo, nella sent. 20 gennaio 2004, n. 26, la Corte afferma che spetta allo Stato, nell'ambito della competenza esclusiva in materia di tutela dei beni culturali, prevedere la facoltà del Ministero per i beni e le attività culturali di dare in concessione a soggetti diversi da quelli statali la gestione di servizi finalizzati al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio artistico. Al di là dello specifico problema preso in esame – che è quello della privatizzazione in senso formale delle attività pubbliche – la pronuncia è significativa, in quanto implicitamente afferma che rientra nella competenza esclusiva statale di cui alla lett. s) non solo il contenuto oggettivo della tutela del bene, ma anche il suo rapporto con la titolarità della gestione. Tale conclusione non era del tutto scontata, in quanto se si può ammettere che il bene culturale in quanto tale non può prescindere da una determinata tutela giuridica in senso oggettivo, si può, viceversa, discutere sulla coesistenzialità della titolarità – pubblica o privata – del medesimo ai fini della tutela del bene culturale in quanto tale.

In secondo luogo, nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 9 la Corte afferma che la tutela dei beni culturali si esplica innanzitutto nella definizione delle modalità di restauro: a giustificazione di ciò la Corte sottolinea, infatti, che nella definizione giuridica di tale attività non rientrano la descrizione e tanto meno la prescrizione delle operazioni in cui si sostanzia il restauro dei beni culturali, ma solo l'indicazione delle relative finalità. Al fine di evitare possibili confusioni con la materia "valorizzazione dei beni culturali", si specifica peraltro nella citata pronuncia che, anche se attraverso le operazioni di restauro può giungersi alla valorizzazione dei caratteri storico-artistici del bene, quest'ultima è cosa diversa dalla valorizzazione del bene al fine della fruizione.

A completamento di ciò, nella medesima sent. n. 9 del 2004 la Corte riconduce alla materia di potestà esclusiva statale anche la disciplina delle modalità per l'acquisizione della qualifica di restauratore ai fini dell'esecuzione dei lavori di manutenzione e restauro dei beni culturali. A detta della Corte, tale riconduzione è giustificata dal fatto che la suddetta disciplina, non riguardando la qualifica generale di "restauratore" e non disciplinando corsi di istruzione, requisiti di ammissione, reclutamento e status dei docenti, non può essere ricondotta alla materia della

formazione professionale, bensì intende regolare il restauro dei beni culturali, ossia una delle attività fondamentali in cui la tutela si esplica.

In sostanza, dalla giurisprudenza costituzionale in materia di tutela dei beni culturali e, in particolare, dall'analisi della citata pronuncia n. 9 del 2004 sull'attività di restauro, emerge una propensione della Corte ad adottare una interpretazione estensiva dell'ambito di intervento della potestà esclusiva statale in esame.

Passando ad analizzare la giurisprudenza in materia di valorizzazione dei beni culturali, tre sono le pronunce della Corte che vengono in rilievo. In una prima pronuncia, la sent. 21 luglio 2004, n. 255, la Corte fornisce una definizione generale dell'ambito di intervento della materia concorrente in esame, sottolineando che "le attività culturali di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione riguardano tutte le attività riconducibili all'elaborazione e diffusione della cultura, senza che vi possa essere spazio per ritagliarne singole partizioni". In virtù di tale definizione generale, la Corte provvede a ricondurre alla materia concorrente in esame la disciplina delle azioni di sostegno degli spettacoli.

In una seconda pronuncia, la sent. 20 gennaio 2004, n. 26, la Corte ci fornisce, invece, una esemplificazione degli interventi riservati allo Stato nell'ambito della materia di potestà concorrente "valorizzazione dei beni culturali". In particolare, a detta della Corte, assume natura di principio fondamentale la norma che consente agli enti locali, nel cui ambito vanno considerate anche le Regioni, di scegliere l'affidamento diretto dei "servizi culturali" locali ad associazioni e fondazioni dagli stessi enti costituite o partecipate, oppure a soggetti terzi, sulla base di contratti di servizio. Data la dimensione locale dei servizi culturali in esame, la Corte sostiene, infatti, che "il carattere di "principio" che riveste questa normativa (...), rispetto a quella sull'affidamento dei servizi inerenti ai beni culturali di cui è titolare lo Stato, si spiega appunto con le incidenze che la disciplina dell'art. 35⁶⁵ (...) può avere sulle competenze legislative regionali e sull'autonomia degli enti locali in materia".

Infine, nella sentenza 28 marzo 2003, n. 94, si rinviene un esempio di intervento legislativo regionale di dettaglio: nell'ambito della materia di potestà concorrente in esame, è infatti riconosciuta alle Regioni la facoltà di introdurre una nuova disciplina per la salvaguardia degli "esercizi commerciali ed artigianali aperti al pubblico che hanno valore storico, artistico, ambientale e la cui attività costituisce testimonianza storica, culturale, tradizionale, anche con riferimento agli antichi mestieri". E' peraltro significativo osservare che la Corte legittima la suddetta attribuzione di competenza evidenziando che "tale disciplina non incide sulla determinazione delle categorie di beni culturali".

In conclusione, dall'analisi della giurisprudenza della Corte emerge una propensione del Giudice costituzionale a garantire la massima unitarietà sulla disciplina di quei profili che attengono non solo all'inquadramento giuridico dei beni culturali, ma anche alla valorizzazione del patrimonio artistico-culturale ad essi corrispondente. Tale tendenza della Corte a garantire ampi margini di intervento allo Stato

⁶⁵ Il riferimento è all'art. 35 della legge n. 448 del 2001 sull'affidamento diretto dei servizi culturali locali.

anche nell'ambito della potestà concorrente può essere giustificato, per esplicita ammissione della Corte, in virtù della peculiarità del patrimonio italiano. E' infatti nella più volte citata sent. n. 9 del 2004 – che rappresenta insieme il punto di partenza ed arrivo del percorso giurisprudenziale analizzato – che la Corte afferma esplicitamente che “la riserva di competenza statale sulla tutela dei beni culturali è legata anche alla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano, formato in grandissima parte da opere nate nel corso di oltre venticinque secoli nel territorio italiano e che delle vicende storiche del nostro Paese sono espressione e testimonianza. Essi vanno considerati nel loro complesso come un tutt'uno, anche a prescindere dal valore del singolo bene isolatamente considerato”.

11. Ambiente

Nel settore in esame si analizza la giurisprudenza costituzionale attinente la materia “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema”, che l'art. 117, co. 2, lett. s) Cost. affida alla potestà legislativa esclusiva dello Stato. L'introduzione di tale nuova etichetta nel riparto costituzionale di competenze legislative ha sollecitato, prima ancora dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, l'attenzione della dottrina che, da una parte, ha richiamato l'importanza dell'introduzione in Costituzione di un riferimento esplicito alla tutela dell'ambiente, dal momento che, come noto, tale valore non trovava menzione né dei principi fondamentali, né dell'originario art. 117 Cost. Dall'altra parte, pur nell'apprezzamento per questa significativa innovazione, i primi commentatori del nuovo art. 117 Cost. hanno comunque sottolineato che la scelta di affidare la nuova materia alla legislazione esclusiva statale rappresenta, in qualche modo, un'incongruenza: in particolare, si è lamentato un certo arretramento rispetto alla precedente tradizione legislativa, che tendeva a configurare l'ambiente come un valore, piuttosto che come vera e propria materia, legittimando conseguentemente anche l'intervento delle autonomie regionali. Si pensi, ad esempio, alla consolidata legislazione regionale pre-riforma del Titolo V in materia di valutazione dell'impatto regionale o di inquinamento acustico: rispetto a tali interventi pregressi, era evidente che il nuovo titolo di competenza legislativa statale rischiava di essere vissuto come una scelta in larga misura accentratrice, che poteva compromettere le significative esperienze maturate nel settore a livello regionale.

Partendo dai rilievi e dalle preoccupazioni palesati dai primi commentatori della riforma costituzionale, si possono individuare alcuni interrogativi chiave, che, letti alla luce della giurisprudenza della Corte, consentono di fornire un primo inquadramento della materia in esame. In primo luogo, è necessario chiarire quale sia il significato del concetto di “tutela dell'ambiente e dell'ecosistema” che il riformatore costituzionale ha affidato al legislatore statale, al fine di definire, da un lato, cosa si intende per ambiente ed ecosistema (così definendo i confini oggettivi degli spazi di legislazione disponibili) e, dall'altro lato, quali siano i limiti impliciti alla nozione di “tutela” (al fine di chiarire se la tipologia di interventi a disposizione dello Stato debba o meno essere funzionale al perseguimento di determinati obiettivi

o risultati). Dalla risposta a tali interrogativi discende anche la risposta all'ulteriore quesito sulla conciliabilità della competenza esclusiva di cui all'art. 117, co. 2, lett. s) con interventi legislativi regionali in materie strettamente correlate a quella ambientale, tra cui, in particolare, la tutela della salute ovvero il governo del territorio. Infine, anche se tale profilo non sembra incidere direttamente sul riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, può essere legittimo domandarsi se dalla giurisprudenza costituzionale emergano alcuni parametri che consentono di distinguere tra la nozione di "ambiente" e quella di "ecosistema" e se tali parametri segnino in qualche modo un'evoluzione rispetto agli orientamenti dettati in passato dalla Corte sul tema in esame.

Dati questi profili di analisi, va innanzitutto sottolineato che una risposta indiretta al primo quesito si rinviene dalle numerose pronunce della Corte che sottolineano il carattere trasversale della materia "tutela dell'ambiente". E' infatti significativo osservare come, proprio per la competenza di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), la Corte applichi per la prima volta ad una materia nominalmente definita in relazione ad un determinato oggetto (l'ambiente) quella nozione di "materia trasversale" introdotta nella sent. n. 282 del 2002 per definire e circoscrivere la competenza esclusiva statale sulla "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali". Il dato non è di poco conto, se si considera che, mentre per la competenza di cui alla lett. m) la trasversalità era in larga misura implicita nella stessa definizione (con particolare riferimento alla nozione di "livelli essenziali") utilizzata dal legislatore costituzionale per fondare l'intervento statale, nel caso della competenza di cui alla lett. s) non poteva di per sé essere esclusa a priori un'interpretazione in termini oggettivi. Tale considerazione sembra trovare conferma in quella lettura promossa da alcuni dei primi commentatori della riforma costituzionale⁶⁶, per cui l'ambiente andrebbe inteso come valore trasversale a una pluralità di materie e, contemporaneamente, come vera e propria materia che ingloba tutte quelle discipline di settore che hanno come oggetto specifico la definizione e la garanzia di determinati equilibri ecologici.

Per comprendere il significato che la Corte attribuisce alla configurazione in termini trasversali della materia "tutela dell'ambiente", è necessario soffermarsi ad analizzare le parole impiegate dal giudice costituzionale a partire dalla sent. 26 luglio 2002, n. 407: con tale pronuncia, la Corte giunge infatti a negare che la tutela dell'ambiente possa essere interpretata alla stregua di una "materia" in senso tecnico, richiamando sia l'evoluzione legislativa che la giurisprudenza costituzionale che tendono a configurare l'ambiente come un valore costituzionalmente protetto. La tutela dell'ambiente, si legge infatti nella sent. n. 407 del 2002, "non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze". E' importante sottolineare che il carattere trasversale della materia-non materia in esame viene ribadito dalla Corte praticamente in tutte le sentenze del settore (si vedano, a titolo esemplificativo, le sentt. 20 dicembre 2002,

⁶⁶ M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma del Titolo V?* in *Le regioni*, n. 1, 2003, p. 318 ss.

n. 536, 24 giugno 2003, n. 222 e 22 luglio 2004, n. 259), quasi a voler sottolineare che tale consapevolezza rappresenta il punto di partenza necessario per qualsiasi ragionamento sul rapporto tra legislazione statale e legislazione regionale.

L'implicazione che si ricava dalle citate parole della Consulta è che la tutela dell'ambiente non incide su uno specifico oggetto, ovvero su determinate discipline di settore definibili a priori, bensì può coinvolgere svariati ambiti materiali di intervento.

E' spontaneo, a questo punto, domandarsi quale sia il minimo comune denominatore che definisce e circoscrive tale intervento statale a carattere trasversale, anche al fine di chiarirne il rapporto con la legislazione regionale. Il quesito non è, di per sé, banale, considerando che, in linea di principio, non sembra sufficiente il semplice riferimento alla configurazione dell'ambiente come valore costituzionalmente protetto a fondare l'esclusività della competenza statale; in termini più espliciti, si potrebbe infatti affermare che l'ambiente come valore giustifica la trasversalità della materia di cui alla lett. s) in esame, non anche la sua collocazione nell'ambito della potestà esclusiva statale, ben potendosi ammettere che la medesima finalità di tutela del valore ambiente possa essere perseguita, con diversi mezzi e procedure, dalle Regioni.

In realtà, la risposta a tale interrogativo non sembra essere, al momento attuale, del tutto definita. Da una parte, infatti, nella sent. n. 407 del 2002, la Corte afferma che, in ordine alla materia trasversale "tutela dell'ambiente", "si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". Dall'altra parte, nella medesima sent. n. 407, si specifica che l'inclusione della tutela dell'ambiente tra le materie di potestà esclusiva statale è finalizzata a riservare allo Stato "il potere di fissare *standard* di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale, senza peraltro escludere in questo settore la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli *propriamente ambientali*", bensì legittimando quegli "interventi regionali diretti a soddisfare *nell'ambito delle proprie competenze* (corsivo nostro), ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato".

Dalla prima citazione sembra emergere una propensione della Corte a definire l'intervento dello Stato nella materia in esame come connotato da una doppia trasversalità, sia in relazione al settore di intervento (che, come noto, coinvolge una pluralità di discipline o di oggetti), sia in relazione alla tipologia della determinazione, che, per definizione, "deve rispondere ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale". Nello specifico, tale doppia trasversalità sarebbe quella che potrebbe consentire alle Regioni di intervenire in materia ambientale, seppure solo per quegli interventi che non richiedono una disciplina uniforme. Viceversa, nella seconda citazione riportata la Corte, pur ribadendo che compito dello Stato è quello di fissare *standard* di tutela uniformi, sembrerebbe far coincidere gli interventi "propriamente ambientali" con quelli statali, così implicitamente ammettendo che le Regioni sono legittimate ad

intervenire solo in quei settori (coincidenti, in ultima istanza con le materie concorrenti affini) funzionalmente collegati alla materia ambientale.

Questa seconda interpretazione è quella che sembra prevalere (fatte salve le precisazioni che si faranno in seguito) dalla lettura di alcuni passaggi contenuti in altre pronunce della Corte: nella sent. 20 dicembre 2002, n. 536, ad esempio, la Consulta specifica che la configurazione dell'ambiente come valore "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"; analogamente, nella sent. 24 giugno 2003, n. 222 si ribadisce che la trasversalità della tutela dell'ambiente non esclude "la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali".

In conclusione, la Corte costituzionale, pur ammettendo che le Regioni possano intervenire nel perseguimento di interessi funzionalmente collegati a quelli propriamente ambientali, sembra comunque implicitamente richiedere che tali interventi delle Regioni trovino la loro legittimazione formale in una specifica competenza concorrente, come quella in materia di tutela della salute o governo del territorio, così escludendo l'esistenza di un ambito riservato di competenza residuale regionale funzionale al perseguimento di quegli interessi ambientali che non necessitano di una tutela unitaria.

Va peraltro incidentalmente sottolineato che, nell'interpretazione della tutela dell'ambiente fornita dalla Corte, la trasversalità della materia implica non solo che sono legittimi gli interventi regionali finalizzati al perseguimento di interessi funzionalmente collegati a quelli ambientali. Letta all'inverso, la trasversalità implica, infatti, che gli *standard* uniformi di tutela dettati dallo Stato in attuazione della sua competenza esclusiva possono arrivare ad incidere anche sulle competenze legislative regionali come definite dall'art. 117 Cost⁶⁷.

Fatte queste considerazioni di rilievo generale, rimane solo da verificare se dalla giurisprudenza della Corte emergano elementi utili di distinzione tra la nozione di "ambiente" e quella di "ecosistema". In realtà, va sottolineato che la Corte, nella maggior parte delle pronunce analizzate, si limita a fare riferimento alla tutela dell'ambiente, mentre solo in pochi casi viene citata anche la tutela dell'ecosistema. Considerando, tuttavia, che sulla distinzione tra ambiente ed ecosistema esiste una giurisprudenza costituzionale sufficientemente consolidata, si ritiene che il prevalente riferimento al valore dell'ambiente corrisponda ad una scelta in larga misura non intenzionale della Corte, che comunque non sembra incidere sulla perdurante valenza dei principi sanciti in materia nella giurisprudenza pre-riforma del Titolo V.

Una volta appurate le caratteristiche generali della competenza in esame, può essere interessante analizzare nel dettaglio i profili di disciplina che la Corte riconduce alla materia "tutela dell'ambiente", per comprendere in cosa si sostanzia quell'intervento di definizione degli *standard* di tutela uniformi che il nuovo art. 117 Cost. affida alla legislazione esclusiva statale. Come si vedrà nell'esame delle

⁶⁷ Corte costituzionale, sent. 20 dicembre 2002, n. 536.

singole sentenze, tale analisi di dettaglio è funzionale anche a comprendere quale facoltà di deroga sia riconosciuta alla legislazione regionale in relazione agli *standard* uniformi di tutela ambientale dettati dallo Stato, al fine di chiarire se questi ultimi si debbano intendere oppure no come passibili di modifica.

In primo luogo, vi sono alcune pronunce dalle quali emerge chiaramente il significato e la portata della trasversalità della materia “tutela dell’ambiente” di cui si parlava in precedenza: nella sent. 30 dicembre 2003, n. 378, ad esempio, la Corte riconduce alla materia in esame l’adozione di una non irragionevole forma d’incentivazione alla ricostruzione dei pneumatici usati e alla loro conseguente diffusione commerciale, che si concretizza nell’obbligo di acquisto, gravante su determinati soggetti, di una quota di tali prodotti. E’ evidente che tale intervento statale e, in particolare, l’imposizione del citato obbligo di acquisto, determina una parziale compressione dell’autonomia organizzativa delle Regioni e degli altri soggetti coinvolti; in realtà, la Corte giustifica tale compressione in nome della “finalità ecologica delle operazioni di ricostruzione dei pneumatici usati, che mirano a prevenire e, allo stesso tempo, a ridurre l’inquinamento ambientale derivante dal deposito, dall’accumulo e dallo smaltimento dei suddetti prodotti”.

Analogamente, anche nella sentenza 13 gennaio 2004, n. 12, la Corte ammette che incidono sulla tutela dell’ambiente e dell’ecosistema le iniziative previste per il contenimento della influenza catarrale dei rimuginanti in relazione ad allevamenti situati nei territori individuati dalle direttive comunitarie, anche se, com’è evidente, il relativo intervento incide direttamente su materie (tra cui l’agricoltura, intesa come comprensiva anche della disciplina degli allevamenti, ovvero la tutela della salute nella sua dimensione veterinaria) di competenza delle Regioni.

Al di là del profilo della trasversalità, vi sono poi alcune pronunce che vengono in rilievo ai fini della definizione degli spazi di intervento riconosciuti al legislatore regionale nel perseguimento degli interessi ambientali o ad essi connessi. In particolare, il riferimento è alle pronunce in materia di caccia, settore, questo, che viene trattato per la prima volta nella già citata sent. 20 dicembre 2002 n. 536, ove la Corte è chiamata a giudicare la legittimità costituzionale di una legge della Regione Sardegna con la quale si deroga ai termini di chiusura ed inizio della stagione venatoria, al fine di prolungare il periodo della caccia. La questione è esaminata partendo da una riflessione generale sulla trasversalità della competenza statale in materia di tutela dell’ambiente, trasversalità che, a detta della Corte, consente allo Stato di intervenire anche su discipline riservate alla potestà legislativa regionale, come la caccia, “ove l’intervento statale sia rivolto a garantire standard minimi e uniformi di tutela della fauna”.

Due sono i rilievi che emergono dalla lettura della citazione riportata: in primo luogo, la Corte sembrerebbe implicitamente ritagliare nella disciplina della caccia una materia di potestà residuale regionale, facendo così implicitamente rivivere la prima delle due letture sul rapporto tra legislazione statale e regionale in materia di perseguimento di interessi ambientali o ad essi funzionalmente collegati; in realtà, tale configurazione della caccia come materia residuale regionale non è affermata in termini espliciti dalla Corte, né sembra trovare conferma nelle successive sentenze

del settore, sicché si ritiene opportuno sospendere il rilievo in attesa di più compiute conferme giurisprudenziali. In secondo luogo, l'importante considerazione che si deduce dalla pronuncia citata è quello per cui gli standard di tutela uniformi dettati dallo Stato dovrebbero essere intesi alla stregua di *standard* minimi di tutela, come tali derogabili *in melius* dalle Regioni. Da qui la decisione della Corte di dichiarare illegittima la disposizione regionale impugnata, nella misura in cui prevede di derogare *in peius* alla normativa statale sulla definizione dei termini di chiusura ed inizio della stagione venatoria.

Tale concetto viene ribadito dalla Corte nelle due successive sent. 4 luglio 2003, n. 226 e 15 ottobre 2003, n. 311, con le quali si specifica che la definizione della durata della stagione venatoria da parte della legislazione statale, anche in funzione dell'adeguamento agli obblighi comunitari, "è rivolta ad assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili".

Anche nella più volte citata sent. 26 luglio 2002, n. 407, con la quale la Corte riconduce alla materia della tutela dell'ambiente la disciplina delle attività a rischio di incidenti rilevanti, viene confermato il principio dell'ammissibilità degli interventi regionali che derogano *in melius* rispetto alla normativa statale a tutela dell'ambiente. Nel caso in esame, la Corte giudica, infatti, ammissibile una disciplina regionale che, inquadrandosi nell'ambito della competenza concorrente in materia di tutela della salute, sia "maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale (...), in quanto diretta ad assicurare (...) un più elevato livello di garanzie per la popolazione e il territorio interessati".

Se dalle citate sentenze in materia di caccia e di attività a rischio di incidenti rilevanti sembra desumersi il principio generale della derogabilità *in melius* degli *standard* uniformi di tutela dettati dallo Stato nella materia ambientale, ad opposte conclusioni si giunge dalla lettura della sent. 7 novembre 2003, n. 331 in materia di elettromagnetismo. Il punto di partenza da cui muove la Corte è dato dalla constatazione che spetta allo Stato, con norme fondamentali di principio, definire i criteri per far fronte alle esigenze di protezione ambientale e sanitaria dall'esposizione a campi elettromagnetici. In realtà, la Corte non si limita a sancire il principio della competenza dello Stato sulle sole norme fondamentali di principio nel settore dell'elettromagnetismo: data la diretta incidenza che gli interventi sull'elettromagnetismo hanno sulla realizzazione di alcune infrastrutture e, in particolare, sulle reti di infrastrutture per le comunicazioni, la Corte giunge infatti a negare che le Regioni possano intervenire nel settore neanche derogando *in melius* alla disciplina statale. In particolare, la Consulta afferma che spetta alla legge statale affrontare il problema della protezione speciale degli ambienti abitativi, degli ambienti scolastici e dei luoghi adibiti a permanenze prolungate, prevedendo speciali valori di attenzione più rigorosi dei generali limiti di esposizione posti a salvaguardia della salute della popolazione in generale; tali valori di attenzione sono i valori di campo elettrico, magnetico ed elettromagnetico, considerati come valori di immissione, che non devono essere superati nei luoghi suddetti.

Dati i limiti di immissione delle irradiazioni definiti dal legislatore statale, non spetta, viceversa, alla Regione introdurre diversi o più rigorosi criteri di protezione

degli ambienti oggetto di tutela, per cui non è ammesso, neanche in nome della competenza regionale in materia di governo del territorio, un intervento regionale sulla determinazione dei “criteri localizzativi” della rete di impianti di telecomunicazioni, dal momento che tale intervento, “in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, potrebbe addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni”. In sostanza, si nega la possibilità di introdurre con legge regionale valori di attenzione difforni da quelli statali, in quanto tale intervento rischierebbe di influire negativamente sulla realizzazione delle reti di infrastrutture per le telecomunicazioni, che ovviamente richiede regole di costruzione omogenee sull'intero territorio nazionale.

Tale esplicita negazione di qualsiasi intervento derogatorio regionale rispetto alla legislazione statale sull'elettromagnetismo, pur giustificata in nome del concorrente interesse pubblico alla realizzazione delle reti per le telecomunicazioni, solleva un interrogativo di fondo sui criteri distintivi che, secondo la giurisprudenza della Corte, potrebbero consentire al legislatore regionale di individuare a priori gli ambiti in cui è ammissibile una deroga *in melius* rispetto alla disciplina statale. E' evidente, infatti, che, anche al di là dei casi in cui la disciplina regionale derogatoria incide sulla realizzazione delle reti di infrastrutture, possono comunque emergere dei concorrenti interessi pubblici che rischiano di essere compressi dall'introduzione di regole di tutela ambientale più rigorose di quelle statali.

Il problema, che evidentemente non è di facile soluzione, non sembra trovare una compiuta definizione nella giurisprudenza della Corte analizzata; da qui la conclusione per cui, in attesa di più precise indicazioni da parte della Consulta, sarà in larga misura il parametro della ragionevolezza ad informare l'eventuale introduzione, da parte delle Regioni, di più severe regole di tutela ambientale rispetto a quelle previste dalla legislazione statale.

In conclusione, la giurisprudenza analizzata in materia di tutela dell'ambiente ruota intorno al perno della trasversalità dell'intervento statale finalizzato al perseguimento del “valore” ambientale. Tale trasversalità, da un lato, consente allo Stato di intervenire anche in materie di competenza regionale e, dall'altro lato, non esclude la possibilità di interventi regionali finalizzati al perseguimento di interessi funzionalmente collegati a quelli propriamente ambientali. Dato questo inquadramento generale della materia, non è ancora stato chiarito in maniera definitiva dalla Corte se le Regioni abbiano una loro legittimazione residuale ad intervenire nella materia ambientale per tutti quegli interventi che non richiedono una disciplina unitaria, oppure se il loro intervento vada, di volta in volta, giustificato alla luce delle competenze concorrenti che, per le finalità perseguite, maggiormente si avvicinano alla tutela ambientale, come il governo del territorio o la tutela della salute. Parallelamente, va ancora chiarito in modo sistematico sulla base di quali parametri sia consentito alle Regioni derogare *in melius* rispetto alla disciplina statale di tutela dell'ambiente, posto che deroghe *in peius* sono state a priori escluse dalla Corte. Nel complesso, la trasversalità della materia in esame solleva una serie di interrogativi e problematiche che solo il consolidamento della giurisprudenza

costituzionale, nonché la maturazione di una certa esperienza legislativa nel settore, consentiranno di risolvere.

12. Governo del territorio

Al settore del governo del territorio possono convenzionalmente essere ricondotte le materie di potestà concorrente “protezione civile” e “governo del territorio”, nonché l’ulteriore materia di competenza residuale regionale – e, come tale, non nominata dall’art.117 Cost. ma esplicitamente individuata dalla Corte in due pronunce – dei “lavori pubblici”.

In primo luogo, è dato constatare che il “governo del territorio”, a differenza della maggior parte dei settori fin qui analizzati, rappresenta un’etichetta di recente affermazione, che non solo non trova riscontro nel vecchio Titolo V della Costituzione, ma che per di più risulta estranea allo stesso d.lgs. n. 112 del 1998, che parlava, piuttosto, di “territorio ed urbanistica”. Se, pertanto, non immediata è l’individuazione degli ambiti di disciplina ricompresi nel settore in esame, ancora più difficile può risultare la definizione della specifica materia collocata dal legislatore costituzionale nell’ambito della potestà concorrente. Se, infatti, ad un primo approccio, si potrebbe essere tentati di interpretare tale materia alla stregua di un calderone nel quale fare confluire tutti i settori di intervento connessi alla promozione e alla tutela – urbanistica, infrastrutturale, paesaggistica, naturale, ecc. – del territorio, la presenza, sempre nell’ambito della potestà concorrente, della materia “protezione civile” può sollevare alcuni dubbi circa l’effettiva esaustività dell’espressione “governo del territorio”. E’ evidente, infatti, che, adottando un’interpretazione estensiva dell’etichetta in esame, non si potrebbe escludere dalla medesima anche la protezione civile, il cui compito istituzionale è proprio quello di provvedere agli interventi di preservazione del territorio, soprattutto in caso di emergenza. Tale rilievo è confermato dalla constatazione che dal governo del territorio risultano escluse (in quanto esplicitamente nominate dall’art. 117, comma 3 Cost.) anche le materie dei “porti ed aeroporti, grandi reti di trasporto e di navigazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”, che invece risultano ricomprese in un’accezione estensiva della competenza in esame⁶⁸.

Appurato che il problema della definizione “governo del territorio” non può essere semplicemente risolto adottando un’interpretazione estensiva dell’etichetta in esame, si tratta di analizzare, nel dettaglio, la giurisprudenza costituzionale al fine di cogliere quali micro-settori di intervento si nascondono dietro il titolo in esame e

⁶⁸ Come già evidenziato nella nota n. 8, si ricorda che la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione che sarà sottoposta a referendum consultivo ha riconosciuto una competenza esclusiva statale in materia di “grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale e relative norme di sicurezza” (art. 39, comma 8), limitando, di converso, la competenza concorrente alle sole “reti di trasporto e di navigazione” (art. 39, comma 9, *lett. e*).

quali ambiti di disciplina configurano, invece, materie a se stanti, da ricondurre alla competenza residuale regionale.

In primo luogo, è importante evidenziare come la Corte, nella sentenza n. 196 del 28 giugno 2004, fornisca una definizione della materia “governo del territorio” come ricomprensiva “tutto ciò che attiene all’uso del territorio e alla localizzazione di impianti o attività (...), ossia l’insieme delle norme che consentono di identificare e graduare gli interessi in base ai quali possono essere regolati gli usi ammissibili del territorio”. Ovviamente si tratta di una definizione che, in quanto generale ed astratta, non consente di individuare in modo specifico i settori di disciplina ricompresi nella materia in esame.

In realtà, vi sono altre pronunce in cui il Giudice costituzionale ha provveduto ad individuare in modo più specifico i contenuti della materia in esame. In particolare, si osserva come la Corte abbia ritenuto di includere nel governo del territorio sia il settore dell’urbanistica, sia quello dell’edilizia: fin dalla sentenza n. 303 del 2003, infatti, la Corte ha affermato che la disciplina dell’urbanistica, pur non comparando nel nuovo testo dell’art. 117, non può essere considerata estranea all’elenco del terzo comma; nello specifico, “appare del tutto implausibile che dalla competenza statale di principio su questa materia siano stati estromessi aspetti così rilevanti, quali quelli connessi all’urbanistica, e che il “governo del territorio” sia stato ridotto a poco più di un guscio vuoto”.

Tale principio è stato successivamente confermato dalla sentenza n. 362 del 19 dicembre 2003 (nella quale si afferma chiaramente che nella materia di potestà concorrente “governo del territorio” rientrano sia la disciplina dell’urbanistica, sia “l’ambito di materia costituito dall’edilizia”), nonché dalla già citata sentenza n. 196 del 28 giugno 2004, nella quale si riprendono, in sostanza, i medesimi concetti giurisprudenziali.

Riconducendo le discipline dell’urbanistica e dell’edilizia alla materia “governo del territorio”, la Corte ha anche provveduto a specificarne alcuni contenuti tipici. Nella sent. n. 303 del 2003, ad esempio, la Corte ha sostenuto che nell’ambito della potestà concorrente in materia di governo del territorio, relativamente alla disciplina dell’urbanistica, spetta allo Stato provvedere alla regolazione dei titoli abilitativi per gli interventi edilizi, ad esempio prevedendo per alcuni casi specifici che l’interessato proceda alla realizzazione dell’opera con denuncia di inizio di attività ovvero fissando il principio dell’onerosità del titolo abilitativo ad edificare.

Analogamente, nella sent. n. 362 del 2003, il Giudice costituzionale fa rientrare nei principi fondamentali dettati dallo Stato nell’ambito di materia in esame la determinazione della misura delle sanzioni pecuniarie in caso di ritardato o mancato versamento del contributo di costruzione. Infine, nella sent. n. 196 del 2004, la Corte si sofferma a prendere in considerazione la collocazione della disciplina del condono edilizio nell’ambito dell’intera materia di potestà concorrente “governo del territorio”. Tale collegamento implica che, a prescindere dalla disciplina del condono inerente ai profili penalistici, integralmente sottratti al legislatore regionale, la disciplina del condono edilizio va attribuita alla disponibilità del legislatore regionale, cui spetta un ruolo rilevante – più ampio che nel periodo precedente

all'entrata in vigore della l.cost. n. 3/01 – di articolazione e specificazione delle disposizioni dettate dal legislatore statale in tema di condono sul versante amministrativo. Conseguentemente, sono sottratti al legislatore regionale solo alcuni limitati contenuti di principio (come la previsione del titolo abilitativo edilizio in sanatoria, il limite temporale massimo di realizzazione delle opere condonabili, la determinazione delle volumetrie massime condonabili), che permangono nella disponibilità del legislatore statale.

E' significativo analizzare come la Corte tende a giustificare l'inquadramento del condono edilizio nell'ambito della potestà concorrente in materia di governo del territorio: in primo luogo, il Giudice costituzionale evidenzia che non tutta la disciplina del condono va ricondotta alla materia in esame, ma solo la parte della medesima slegata dalla regolazione dei profili penalistici; ovviamente, tale specificazione è destinata a creare ulteriori problemi interpretativi, perché i vari contenuti della disciplina del condono finiscono per essere intimamente legati alle opzioni compiute sul piano penale. In secondo luogo – ed è questo, probabilmente, il profilo di riflessione maggiormente significativo – si osserva come l'inquadramento del condono nell'ambito del governo del territorio operi non esclusivamente in virtù di un criterio di attinenza per materia, ma anche in virtù di un criterio finalistico, “poiché il fine di questa legislazione” – afferma la Corte nella sent. n. 196 del 2004 – “è quello di realizzare un contemperamento dei valori in gioco: quelli del paesaggio, della cultura, della salute, della conformità dell'iniziativa economica privata all'utilità sociale, della funzione sociale della proprietà da una parte, e quelli, pure di fondamentale rilevanza sul piano della dignità umana, dell'abitazione e del lavoro, dall'altra”.

Nel caso del condono edilizio, in breve, la materia del “governo del territorio” sembra essere configurata dalla Corte alla stregua di un calderone, nel quale trovano contemperamento una molteplicità di interessi e di finalità non sempre intimamente connessi sotto il profilo materiale-oggettivo.

In sostanza, è emerso come la Corte abbia privilegiato una definizione tecnica della materia “governo del territorio”, informata ad una lettura in senso oggettivo della medesima e destinata a circoscriverne l'ambito di disciplina potenzialmente molto ampio. Adottando tale accezione restrittiva della materia “governo del territorio”, il Giudice costituzionale vi ha esplicitamente ricompreso la legislazione in materia di urbanistica ed edilizia. Solo in una circostanza – nella sent. n. 196 del 2004 in materia di condono edilizio – è emerso un tentativo di configurare la competenza in esame come una disciplina finalizzata alla ponderazione di più interessi non sempre strettamente connessi alla definizione del governo del territorio in senso oggettivo dettata dalla Corte; è tuttavia probabile che tale orientamento sia giustificato più dai problemi oggettivi di inquadramento del condono edilizio, dato l'intreccio di materie ad esso sotteso, che non da un tentativo di configurare il governo del territorio come materia trasversale.

Se, pertanto, prendiamo come punto di riferimento la definizione della Corte del governo del territorio come comprensivo di tutto ciò che attiene all'uso del territorio e alla localizzazione di impianti o di attività, si potrebbe ritenere in larga misura

scontata la scelta di ricondurre alla competenza in esame la disciplina dei lavori pubblici. E' evidente, infatti, che la legislazione in materia di lavori pubblici è finalizzata, in ultima istanza, proprio alla localizzazione di infrastrutture o impianti sul territorio.

Molto diversa è, invece, la soluzione che emerge dall'analisi della giurisprudenza costituzionale. Fin dalla sent. n. 303 del 2003, infatti, la Corte osserva che "la mancata inclusione dei "lavori pubblici" nella elencazione dell'art. 117 Cost. (...) non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle Regioni"; secondo la Consulta, al contrario, "si tratta di ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti". Tale orientamento viene ripreso nella successiva sentenza n. 49 del 29 gennaio 2004, nella quale si specifica che i profili di disciplina attinenti alla "progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali" e alla "realizzazione di opere pubbliche di interesse locale indispensabili per la valorizzazione delle risorse produttive e delle realtà sociali interessate" sono riconducibili in parte alla competenza residuale delle Regioni, in parte alla competenza concorrente in materia di governo del territorio.

Non è la prima volta che la Corte usa la tecnica in esame per regolare la collocazione di una determinata disciplina nell'ambito del nuovo riparto di competenze legislative: si è visto, ad esempio, in precedenza come sia nel caso delle sanzioni amministrative che nel caso della polizia amministrativa locale il Giudice costituzionale utilizzi il criterio della pertinenza per materia per individuare il livello di legislazione competente. Se, tuttavia, nei casi già esaminati poteva risultare sufficientemente agevole individuare la materia principale di riferimento, nella circostanza in esame ci si interroga sulla base di quali parametri sia possibile individuare l'oggetto al quale, di volta in volta, afferisce la disciplina dei lavori pubblici. Sicché, per inquadrare in maniera più specifica la collocazione dei lavori pubblici in relazione al riparto di competenze legislative, saranno necessari nuovi e più specifici interventi della Corte.

Rimane, infine, da analizzare la giurisprudenza costituzionale in materia di protezione civile, che, come si è osservato al principio di questo paragrafo, si colloca nell'ambito della potestà concorrente. La Corte si è occupata della materia in esame nella già citata sentenza n. 407 del 26 luglio 2002, che presenta numerosi spunti di riflessione ai fini del tema in discussione.

In primo luogo, dalla sentenza emerge che l'espressione "protezione civile" deve essere intesa in senso estensivo, essendo ricompresa nella materia anche la disciplina dei vari piani di emergenza nei casi di pericolo all'interno o all'esterno di uno stabilimento produttivo. Tale rilievo implica che anche la disciplina della sicurezza nelle imprese a rischio di incidenti rilevanti va ricondotta alla competenza concorrente in materia di protezione civile, mentre rimane implicitamente esclusa la lettura volta a far coincidere la disciplina in esame con la sola legislazione in materia di emergenze e calamità naturali.

Un secondo profilo di interesse che emerge dall'analisi della sent. n. 407 del 2002 attiene al riparto di competenze tra lo Stato e le Regioni, rispettivamente in rapporto alla legislazione di principio e a quella di dettaglio. Il problema specifico che viene esaminato è quello della possibilità, per le Regioni, di dettare nell'ambito della loro legislazione di dettaglio norme derogatorie – in quanto più rigorose – rispetto a quelle statali. A dispetto dell'orientamento seguito dalla Corte in altri settori di disciplina (si veda, per tutti, il caso dell'ambiente), nella materia in esame – con specifico riguardo alle imprese a rischio di incidenti rilevanti – il Giudice costituzionale ammette che, nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale, le Regioni possano approvare una disciplina regionale maggiormente rigorosa rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale. Significativa è, in particolare, la giustificazione che la Corte adduce per motivare tale orientamento giurisprudenziale: nella sent. n. 407 del 2002 si legge, infatti, che la disciplina regionale più rigorosa è diretta ad assicurare, in conformità al disposto degli artt. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998 e 18 del d.lgs. n. 334 del 1999, “un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati”.

Nel complesso, anche se la Corte non giunge ad affermarlo esplicitamente, la protezione civile sembra essere configurata dal Giudice costituzionale alla stregua di una materia-funzione, il cui ambito di azione viene ad essere definito più dall'esigenza di garantire un elevato livello di protezione per la popolazione ed il territorio che non dalla coincidenza con un determinato settore materiale-oggettivo di intervento.

13. Comunicazione

Al settore della comunicazione è riconducibile la materia di potestà concorrente “ordinamento della comunicazione”⁶⁹: come noto, si tratta di una materia di recente affermazione nell'esperienza del riparto di competenze non solo legislative, ma anche amministrative, dal momento che neanche nell'ambito del più recente decentramento amministrativo – attuato con il d.lgs. n. 112 del 1998 – si provvedeva a configurare la comunicazione come un settore di intervento a se stante.

Tale rilievo implica che, nell'analisi della giurisprudenza costituzionale sulla materia in esame, il primo sguardo dovrà essere rivolto alla definizione della natura e della portata della competenza sull'ordinamento della comunicazione, nella consapevolezza che è solo chiarendo questi profili essenziali della materia che si

⁶⁹ Modifiche profonde al riparto di competenze legislative nel settore della comunicazione sono state introdotte dalla legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione attualmente in attesa di essere sottoposta a referendum popolare: l'art. 39, comma 8 della legge costituzionale ha infatti spostato la materia “ordinamento della comunicazione” dalla potestà concorrente alla potestà esclusiva statale, mentre l'art. 39, comma 9, *lett. e*) ha inserito nella potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3 una nuova competenza sulla “comunicazione di interesse regionale, ivi compresa l'emittenza in ambito regionale; promozione in ambito regionale dello sviluppo delle comunicazioni elettroniche”.

potrà successivamente inquadrare il riparto di competenze tra i principi fondamentali statali e la legislazione di dettaglio delle Regioni.

Nel tentativo di fornire, in via preliminare, una definizione generale della materia "ordinamento della comunicazione", è necessario soffermarsi sulla sentenza n. 312 del 15 gennaio 2003, che si occupa di inquadrare i tratti essenziali della legislazione in materia di comunicazione, o meglio di informazione: "l'informazione", osserva, infatti, la Corte, "esprime non tanto una materia quanto «una condizione preliminare» per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico", sicché, in tale ambito, "qualsivoglia soggetto od organo rappresentativo investito di competenze di natura politica non può, pur nel rispetto dei limiti connessi alle proprie attribuzioni, risultare estraneo all'impiego dei mezzi di comunicazione di massa".

Dall'analisi di questa pronuncia della Corte costituzionale si ricava la conclusione che l'informazione non rappresenta una materia in senso tradizionale, ovvero una materia cui corrisponde un oggetto di disciplina e un riparto predefinito di competenze. Piuttosto, l'informazione costituisce uno dei presupposti di base dello Stato democratico, o anche, all'inverso, un obiettivo da perseguire; sicché non può essere preclusa ai soggetti titolari di competenze di natura politica la possibilità di intervenire sull'impiego dei mezzi di comunicazione di massa. In sostanza, la trasversalità della competenza in esame sembra essere definita non tanto in rapporto alle altre materie incluse nel riparto di competenze, bensì in relazione ai diversi soggetti titolari nell'ordinamento di poteri di natura politica. Da questo rilievo discende che la collocazione della materia nell'ambito della potestà concorrente è indicativa di un'esigenza di effettiva compresenza di discipline nel settore della comunicazione e non preclude comunque la possibilità di un intervento, ad esempio anche da parte degli Enti locali, sull'impiego dei mezzi di comunicazione di massa.

Fatta questa premessa generale, va peraltro precisato che dall'analisi delle altre pronunce sull'ordinamento della comunicazione sembra emergere che la materia in esame ricomprende anche la disciplina relativa alla localizzazione dei siti per la collocazione degli impianti di comunicazione, nonché la legislazione volta a prevenire i rischi di inquinamento elettromagnetico connessi all'utilizzo di tali impianti.

In merito alla localizzazione dei siti degli impianti di comunicazione, sia la già citata sentenza n. 312 del 15 ottobre 2003, sia la successiva sentenza n. 324 del 29 ottobre 2003 attribuiscono alla disciplina di dettaglio regionale il compito di regolare l'esercizio delle funzioni connesse all'individuazione dei siti di trasmissione e degli impianti per la radiodiffusione. Osservando che la disciplina in esame già spettava alle Regioni nell'ordinamento antecedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, la sent. n. 324 del 2003 afferma, infatti, che "non può escludersi una competenza della legge regionale in materia, che si rivolga alla disciplina di quegli aspetti della localizzazione e dell'attribuzione dei siti di trasmissione che esulino da ciò che risponde propriamente a quelle esigenze unitarie alla cui tutela sono preordinate le competenze legislative dello Stato nonché le funzioni affidate all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni".

Per comprendere a quali obiettivi siano, nello specifico, preordinate le funzioni rimesse alla legislazione statale di principio, può essere interessante soffermarsi sulla sent. n. 307 del 7 ottobre 2003 in materia di inquinamento elettromagnetico, nella quale si afferma che per consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali finalizzati allo sviluppo del sistema di telecomunicazione, è necessario procedere alla fissazione di valori-soglia dell'inquinamento elettromagnetico diversi in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale.

In sostanza, la Corte sembra rimettere alla competenza statale di principio quegli interventi di disciplina che richiedono unitarietà e coordinamento a livello nazionale, escludendo così, implicitamente, che i medesimi obiettivi possano essere perseguiti attraverso la previsione di un intervento concordato delle singole Regioni, chiamate a confrontarsi e a collaborare ai fini della predisposizione di una legislazione tendenzialmente omogenea. E' evidente, peraltro, che l'obiettivo del coordinamento degli interventi regionali relativamente a quei profili di legislazione che richiedono unitarietà di disciplina potrebbe agevolmente essere perseguito attraverso una valorizzazione degli strumenti di cooperazione orizzontale nelle discipline regionali di dettaglio corrispondenti alle materie di potestà concorrente quale l'ordinamento della comunicazione.

14. Agricoltura

Nessuna delle materie nominate di cui all'art. 117 Cost. prevede una specifica attribuzione di competenza nel settore dell'agricoltura. Sicché, ad una lettura superficiale del nuovo riparto, sembrerebbe che il legislatore costituzionale si sia "dimenticato" della disciplina dell'agricoltura. In realtà, come noto, il riparto costituzionale delle competenze non si esaurisce nei commi 2 e 3 dell'art. 117, dove sono elencate, rispettivamente, le materie di potestà esclusiva statale e di potestà concorrente, ma continua nell'art. 117, comma 4, che recita, testualmente "Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"⁷⁰.

La presenza di una clausola residuale di competenza a favore del legislatore regionale sembrerebbe automaticamente risolvere il problema della collocazione della materia agricoltura, soprattutto considerando la consolidata tradizione di

⁷⁰ Come noto, la riforma costituzionale della Parte II della Costituzione recentemente approvata dal Parlamento ed attualmente in attesa di essere sottoposta al referendum popolare ha sostituito (art. 39, comma 10) il quarto comma dell'art. 117 con il seguente: "Spetta alle Regioni la potestà legislativa esclusiva nelle seguenti materie: *a*) assistenza e organizzazione sanitaria; *b*) organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche; *c*) definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione; *d*) polizia amministrativa regionale e locale; *e*) ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

decentramento maturata nel settore fin dai primi trasferimenti amministrativi degli anni '70, nonché ricordando che la materia in esame già risultava inclusa nella potestà concorrente nel vecchio riparto costituzionale di competenze.

In realtà, anche tale approccio interpretativo presenta alcuni problemi di fondo: come osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 303 del 1 ottobre 2003, il fatto che una determinata disciplina non compaia nel nuovo testo dell'art. 117 "non autorizza a ritenere che la relativa materia non sia più ricompresa nell'elenco del terzo comma" (o, per estensione, anche del secondo comma) e vada, pertanto, automaticamente ricondotta alla potestà residuale di cui all'art. 117, quarto comma Cost.

Anche nel caso del settore dell'agricoltura, pertanto, è necessario procedere ad un'analisi della giurisprudenza costituzionale per definire se la competenza in esame vada ricondotta ad una delle materie nominate di cui al secondo o al terzo comma dell'art. 117 Cost., oppure vada a configurare un autonomo ambito di competenza nell'ambito della clausola residuale di cui all'art. 117, quarto comma Cost.

Questa seconda tesi è quella che viene confermata nella sentenza n. 12 del 13 gennaio 2004: la Corte, infatti, afferma chiaramente che la materia agricoltura, "che ha a che fare con la produzione di vegetali ed animali destinati all'alimentazione", configura una "competenza legislativa affidata in via residuale alle Regioni e sottratta alla competenza legislativa statale".

Scendendo nel dettaglio, nella medesima sentenza la Corte specifica, inoltre, che alla materia agricoltura può essere ricondotto l'impianto di vigneti (che, dice la Corte, rappresenta il vero e proprio "nocciolo duro" della materia agricoltura), nonché la disciplina volta a garantire il miglioramento genetico dei trottatori e galoppatori.

15. Energia

Viene in rilievo nel settore in esame la materia di potestà concorrente "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia"⁷¹. Va preliminarmente evidenziato che l'esplicitazione di una materia di potestà concorrente nel settore in titolo è stata considerata, fin dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione, una sorta di anomalia del nuovo riparto costituzionale di competenze. E' evidente, infatti, che non solo la produzione, ma anche il trasporto e la

⁷¹ Come già rilevato nella nota n. 8, la legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione che sarà sottoposta a referendum consultivo ha attribuito allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di "produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell'energia" (art. 39, comma 8), sopprimendo di conseguenza nella competenza concorrente in materia di "produzione, trasporto e distribuzione dell'energia" l'aggettivo "nazionale" (art. 39, comma 9, *lett. ff*).

distribuzione dell'energia presuppongono un minimo di coordinamento di interventi e di discipline sull'intero territorio nazionale.

Tale constatazione di fondo sulle peculiarità del nuovo riparto costituzionale di competenze è essenziale ai fini del compiuto inquadramento della giurisprudenza costituzionale. Poche sono, infatti, le pronunce della Corte nella materia in esame, ma dalla medesima è comunque possibile ricavare significative indicazioni sulla portata e sulla natura della legislazione statale di principio.

In primo luogo, nella sent. 7 ottobre 2003, n. 307, la Corte sottolinea l'esigenza di procedere alla fissazione di valori-soglia dell'inquinamento elettromagnetico diversi in relazione ai tipi di esposizione, ma uniformi sul territorio nazionale. Tale uniformità, che conseguentemente richiede l'intervento della legislazione statale di principio, si rende necessaria non solo al fine di garantire standard omogenei di tutela della salute sull'intero territorio nazionale, ma anche al fine di agevolare la costruzione della rete di elettrodotti destinata ad attraversare l'intera penisola.

Analogamente, nella sent. 13 gennaio 2004, n. 6, la Corte attribuisce alla potestà legislativa statale di principio nella materia in esame "la disciplina del procedimento di rilascio dell'autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione di energia elettrica". In particolare, è significativo che la Corte specifichi che tale disciplina competa al legislatore statale anche se essa "non contiene principi fondamentali volti a guidare il legislatore regionale nell'esercizio delle proprie attribuzioni, ma norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle Regioni".

In sostanza, considerata la centralità della procedura di autorizzazione per la costruzione e l'esercizio degli impianti di produzione, la Corte arriva ad estendere l'ambito di intervento riservato allo Stato nell'ambito della competenza concorrente in esame fino a configurarlo alla stregua di un intervento di legislazione esclusiva.

L'esigenza è, evidentemente, quella di mantenere in capo allo Stato un potere di controllo sulla localizzazione degli impianti, al fine di evitare che si vengano a creare sul territorio nazionale paesi ed ingiustificate difformità tra zone ad elevata concentrazione di impianti di produzione e zone a limitata copertura.

Se, quindi, per le procedure di autorizzazione di cui sopra la competenza statale si estende a coprire sia la definizione dei principi, sia le disposizioni di dettaglio, diversa è la portata dell'intervento statale in relazione a quelle disposizioni che coinvolgono la garanzia della qualità e sicurezza degli impianti. Nella sent. 13 gennaio 2004, n. 7, la Corte afferma, infatti, che nella materia "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" contemplata nell'art. 117, comma terzo, della Costituzione si colloca la disciplina che attribuisce alla Regione il compito di emanare linee guida per la progettazione tecnica degli impianti di produzione, di distribuzione e di utilizzo dell'energia e per le caratteristiche costruttive degli edifici.

Volendo trarre una conclusione riassuntiva sul riparto di competenze esaminato, si può affermare che la giurisprudenza costituzionale mostra una propensione alla valorizzazione della legislazione statale di principio, pur nel rispetto del criterio di ragionevolezza per cui, laddove è sufficiente individuare con legge statale i soli

principi o le linee guida della materia, si legittima comunque l'intervento della legislazione regionale di dettaglio.

16. Commercio

Come noto, nei due elenchi di cui all'art. 117, commi 2 e 3 Cost. non compare alcuna materia riconducibile al settore del commercio. Se ne deduce, in via interpretativa, che nel Titolo V della Costituzione la disciplina del commercio è stata affidata alla potestà residuale regionale.

Tale considerazione trova esplicita conferma nella sent. 13 gennaio 2004, n. 1, che riconduce esplicitamente la materia "commercio" alla competenza residuale regionale.

Tale riparto si pone in linea con la consolidata tradizione di decentramento che, prima ancora della riforma del Titolo V della Costituzione, si è sperimentata nel settore in esame.

La citata sent. n. 1 del 2004 è significativa non solo per l'esplicitazione della competenza regionale residuale in materia di commercio, ma anche per la definizione dell'ambito di intervento ad essa sotteso. In particolare, dalla giurisprudenza analizzata sembra emergere una propensione della Corte ad adottare una nozione estensiva del commercio, ricomprendendovi anche la disciplina delle fiere e delle sagre: "la finalità religiosa, benefica o politica da cui sia connotata una fiera o una sagra", osserva, infatti, la Corte, "non può (...) valere, di per sé, a modificarne la natura e, dunque, a mutare l'ambito materiale cui la disciplina di tali manifestazioni inerisce".

In questa circostanza, pertanto, la Corte dimostra di optare per una definizione in chiave oggettiva, anziché teleologica o finalistica, dell'ambito di competenza residuale regionale. E' peraltro evidente che tale orientamento, che rappresenta una sorta di eccezione nel panorama di pronunce della Corte, si giustifica in virtù della consolidata esperienza di decentramento che si è affermata a partire agli anni '70 anche nel settore delle fiere e delle sagre.

17. Conclusioni

La presente ricerca è stata condotta nel presupposto che il riparto delle competenze legislative di Stato e Regioni per materie, quale che sia il criterio seguito per la loro individuazione ed attribuzione, non sia in grado di offrire, di per sé, un elevato grado di determinazione, in quanto le materie comunque positivamente individuate sono pur sempre dei *nomi* o *etichette*, che abbisognano di essere riempiti di contenuto e senso. Per questo motivo, la scelta del Costituente di fare riferimento alle materie per ripartire la potestà legislativa postula la necessità di determinarne i

caratteri, i confini, gli ambiti, perché da essi è così possibile misurare in concreto l'ambito e lo spettro dell'autonomia attribuita.

Come noto, si tratta di un "problema non nuovo", che era di fatto già presente al legislatore e al Giudice costituzionale nel contesto del vecchio Titolo V della Costituzione; a seguito dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3 del 2001, tale questione si è tuttavia venuta a complicare perché, con l'incremento delle competenze legislative ed amministrative regionali e l'inversione della clausola residuale, il meccanismo di riparto delle competenze fondato sul criterio delle materie è stato avvertito come palesemente inadeguato a sostenere le profonde istanze di cambiamento provenienti dalla stessa riforma costituzionale.

Come si è evidenziato nell'introduzione, i primi commentatori della riforma hanno infatti lamentato l'apparente rigidità del riparto per materie, evidenziando come le trasformazioni dell'ordinamento territoriale in atto avrebbero, piuttosto, richiesto un sistema di attribuzione delle competenze dinamico e flessibile.

Sempre nell'introduzione, si è peraltro evidenziato come alcuni sintomi dell'esigenza di interpretare in chiave più dinamica ed articolata i cataloghi di materie siano emersi dalla stessa lettura di alcune nuove "etichette" costituzionali (che sembravano riferirsi ad una disciplina più che ad una materia in senso tecnico), nonché dalla consapevolezza dei rapporti di stretta interrelazione esistenti tra alcune materie di potestà esclusiva statale e altre materie di potestà concorrente.

Rispetto a tali problemi diffusi del riparto di competenze, il lavoro della Corte è stato indubbiamente importante, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo, nel tentativo di trovare una strada, più o meno lineare, per uscire dal "labirinto" delle materie. Tale sforzo interpretativo, pur originale e in larga misura innovativo in quanto chiamato a confrontarsi con un riparto di competenze profondamente diverso da quello precedente, è stato comunque compiuto attraverso il costante ricorso ad uno strumentario giuridico, concettuale e forse anche culturale tipico della giurisprudenza sviluppatasi nel vigore del regionalismo disegnato dal Costituente. Le linee giurisprudenziali che sono emerse in tema di definizione dei principi fondamentali nelle materie di potestà concorrente, ovvero sullo stesso ruolo della legislazione statale nella garanzia degli interessi unitari richiamano, infatti, i grandi orientamenti che si sono consolidati a partire dagli anni '70.

Da qui la sensazione diffusa che, sul versante della cifra dell'autonomia, la giurisprudenza costituzionale sulla definizione dei nodi interpretativi del riparto di competenze non abbia portato grossi sconvolgimenti, assestandosi, piuttosto, o su un consolidamento degli assetti già pre-esistenti, o su una riattribuzione allo Stato – attraverso interpretazioni del dettato costituzionale più orientate verso le esigenze dell'unitarietà che verso le ragioni delle autonomie – molte materie "nuove", che la legge costituzionale di revisione del Titolo V aveva assegnato alle Regioni.

Tale propensione della Corte ad una lettura in chiave unitaria del nuovo riparto costituzionale di competenze sembra aver trovato il suo strumento operativo nell'interpretazione in chiave flessibile degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost. Nello specifico, la Corte sembra essersi, di regola, affidata ad un esame

casistico dei concreti problemi di riparto, sulla base di una valutazione degli interessi in gioco e delle esigenze di volta in volta emergenti. Al di là di alcuni casi eccezionali, la Corte, infatti, si è, in linea di massima, astenuta dal fornire definizioni generali delle materie analizzate, che avrebbero finito per irrigidire i futuri rapporti tra le fonti, riservandosi la facoltà di dirimere i conflitti di competenza a seconda degli interessi coinvolti e delle specificità del caso, nonché evitando di trarre dalle singole pronunce considerazioni generalizzanti sull'applicabilità di quella decisione ai casi analoghi.

Queste considerazioni ovviamente non escludono che anche nella giurisprudenza analizzata sia possibile individuare orientamenti ricorrenti, caratterizzati dalla costante applicazione del medesimo principio o criterio interpretativo in tutti i casi che presentano analoghi problemi di riparto. Ciò che si vuole affermare è che, in realtà, la giurisprudenza costituzionale sul riparto di materie del nuovo Titolo V della Costituzione continua ad essere una giurisprudenza in divenire e, quindi, intrinsecamente transitoria per lo stesso volere della Consulta di non pre-vincolare ad una determinata soluzione rapporti che in futuro potrebbero richiedere un diverso inquadramento giuridico. Non siamo, quindi, in presenza di un riparto, per così dire, definitivo ed immutabile di materie o funzioni, bensì di uno variabile, elastico e con ampi margini per l'interpretazione (dinamica) in esito alla normativa di attuazione, alla prassi che maturerà, alle indicazioni degli studiosi e, ovviamente, alle indicazioni del Giudice delle leggi.

Tale propensione della Corte ad interpretare in chiave flessibile e dinamica il riparto di competenze legislative, valorizzando la tutela delle istanze unitarie emergenti, trova applicazione nelle seguenti tendenze giurisprudenziali, che sono emerse dall'analisi per settori organici di materie.

In primo luogo, la Corte sembra interpretare, in maniera più o meno estensiva, l'ambito di intervento riservato alla legislazione statale in coincidenza con ciascuna materia di potestà esclusiva statale, modulando il suo giudizio sulla base delle "esigenze unitarie" che emergono in quel settore di disciplina, nonché del rapporto che la competenza esclusiva statale in oggetto intrattiene con altre materie di potestà concorrente o residuale regionale ad essa affini. Un esempio significativo di tale tendenza giurisprudenziale si ricava dall'analisi del diverso approccio seguito dalla Corte nelle materie di potestà esclusiva statale "politica estera e rapporti internazionali dello Stato", "difesa e Forze armate", "ordine pubblico e sicurezza": in relazione alla politica estera, infatti, la Corte sembra preoccuparsi essenzialmente di ricondurre in capo alla competenza esclusiva statale determinati profili di disciplina (ci si riferisce, in particolare, alla determinazione dei casi e alla disciplina delle forme dell'attività connessa allo svolgimento del potere estero riconosciuto alle Regioni dalla riforma costituzionale) ritenuti di fondamentale importanza ai fini della tenuta unitaria del sistema, escludendo così che quei medesimi profili possano essere inquadrati nell'ambito della potestà concorrente in materia di "rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni"; viceversa, nel settore della difesa e dell'ordine pubblico, la linearità del nuovo art. 117 Cost., nell'attribuzione delle relative materie alla potestà legislativa esclusiva dello Stato, sembra consentire alla

Corte una linea interpretativa finalizzata, piuttosto, alla salvaguardia delle competenze regionali nei settori più vicini a quelli assegnati alla legislazione statale.

In secondo luogo, si segnala la tendenza della Corte a riconoscere in capo alla legislazione statale un ampio margine di intervento in tutti quei settori di disciplina ove si distinguono prevalenti interessi unitari. Tale favore per l'intervento dello Stato come garante degli interessi unitari del Paese viene attuato dalla Consulta innanzitutto grazie all'interpretazione in chiave funzionale o finalistica di alcune competenze ritenute strategiche ai fini della tenuta del sistema. Va, peraltro, sottolineato che tale interpretazione in chiave finalistica viene proposta dalla Corte anche per materie che, in linea di principio, sembrerebbero passibili di definizione in senso oggettivo o tecnico. Un esempio tipico di questa propensione della Corte alla tutela delle istanze unitarie è rappresentato dalla giurisprudenza costituzionale sulla competenza esclusiva statale di cui alla lett. e), con particolare riguardo alla tutela della concorrenza: proprio la configurazione in termini trasversali di tale materia consente, infatti, allo Stato di estendere la propria disciplina a tutti quei profili di disciplina che, in maniera più o meno diretta, possono incidere sull'equilibrio macroeconomico nazionale, indipendentemente dal loro legame materiale con i titoli di legislazione esplicitamente citati nell'etichetta in oggetto. E' peraltro significativo evidenziare come la pregnanza delle istanze unitarie in materia di politica economica sia tale da portare la Corte a configurare in termini trasversali anche l'altra materia di potestà concorrente che si affianca alla competenza esclusiva statale di cui alla lett. e), ovvero l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento del sistema tributario e finanziario. Anche in questo caso, infatti, la Corte non solo afferma che tale titolo di competenza rappresenta una funzione, più che una materia, ma tende ad astenersi da qualsiasi delimitazione della legislazione statale di principio in rapporto a quella regionale di dettaglio, sì da riconoscere al legislatore centrale un suo margine autonomo di manovra al riparo da possibili contestazioni regionali.

Le considerazioni ora esposte, che testimoniano come tra esigenze unitarie ed istanze di decentramento legislativo siano comunque le prime a prevalere nella giurisprudenza della Corte, trovano conferma nelle conclusioni che si sono tratte dall'esame della giurisprudenza in materia di ordinamento ed organizzazione amministrativa dello Stato, delle Regioni e degli enti locali. In questo ambito di materie si è, infatti, evidenziato come il principio del parallelismo tra livello di amministrazione e relativo livello di legislazione in materia di amministrazione, che sembra desumersi da una lettura formale degli elenchi di cui all'art. 117 Cost. trovi, in realtà, piena attuazione solo in relazione all'attività amministrativa dello Stato. Alla luce della giurisprudenza analizzata, si è infatti evidenziato che, nel momento in cui si passa a considerare i livelli di amministrazione decentrata, inizia viceversa ad affermarsi uno iato tra amministrazione e normazione, legato all'esigenza di garantire, accanto alle istanze autonomistiche che presiedono al principio di auto-organizzazione, le prevalenti istanze unitarie che rendono necessario l'intervento della legislazione statale.

Tale tendenza della Corte ad interpretare il riparto delle competenze alla luce della rilevanza degli interessi coinvolti trova conferma anche in altri ambiti di

analisi: dall'esame della giurisprudenza in materia di tutela del lavoro, ad esempio, si è desunta chiaramente la propensione della Corte a garantire comunque una disciplina unitaria, anche in quei settori ove non insistono materie di potestà esclusiva statale, attraverso una valorizzazione della legislazione statale di principio. Tale valorizzazione della legislazione statale sembra realizzarsi non solo attraverso una lettura estensiva di ciò che costituisce principio fondamentale nella materia di riferimento, ma anche attraverso l'introduzione di una sorta di doppio parallelismo tra principi statali–standard unitari di tutela e norme regionali di dettaglio–livelli di garanzia più elevati. Così, nel caso della tutela del lavoro, la Corte tende da una parte ad attribuire allo Stato una certa autonomia di intervento nell'ambito della fissazione dei principi fondamentali, al fine di garantire l'effettività del diritto al lavoro anche nei confronti delle amministrazioni territoriali che, in linea di principio, dovrebbero funzionare secondo criteri di auto-organizzazione. Dall'altra parte, la Corte sembra implicitamente introdurre un nuovo rapporto tra legislazione statale di principio e normazione regionale di dettaglio, per cui alla prima spetta la fissazione dei limiti minimi di sicurezza che devono essere rispettati sull'intero territorio nazionale, mentre la seconda tende a configurarsi come potere di fissare ulteriori requisiti di sicurezza, finalizzati a garantire un livello di tutela superiore a quello previsto dalla legislazione statale.

In un altro settore ove sono assenti materie di potestà esclusiva statale, quello della comunicazione, si riconferma tale propensione della Corte ad affidare alla legislazione statale di principio quegli interventi di disciplina che richiedono un coordinamento a livello nazionale. Nel caso specifico preso in esame, la Corte attribuisce alla legislazione di principio statale in materia di comunicazione la fissazione di valori-soglia dell'inquinamento elettromagnetico uniformi sul territorio nazionale "per consentire la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali". E' evidente che, in tale circostanza, gli interessi cui è funzionale l'intervento statale di principio sono finalizzati al coordinamento di una determinata disciplina, ma non potrebbero essere definiti interessi nazionali *tout court* se non per il loro rapporto (indiretto) con i veri interessi sostanziali di rilievo nazionale cui risultano strumentali: così, infatti, si può affermare che alla fissazione di valori-soglia unitari corrisponde un'istanza di coordinamento di discipline rispondenti a rilevanti interessi nazionali, non un interesse nazionale autonomo. Sicché, ragionando in chiave evolutiva, ci si domanda se tali interessi, che possono essere definiti impropriamente unitari in quanto, di fatto, finalizzati al mero coordinamento di determinate regolazioni, non potrebbero essere perseguiti attraverso un intervento concordato delle singole Regioni, piuttosto che attraverso un accentramento della relativa competenza in capo al legislatore statale.

Ancora, il principio della corrispondenza tra livello di decentramento e frazionabilità degli interessi in gioco trova conferma anche nella tendenza della Corte ad inquadrare secondo il criterio dell'attinenza per materia quelle discipline che possono coinvolgere interessi più o meno ampi a seconda dell'oggetto di riferimento. Ci si riferisce, in particolare, alla collocazione attribuita dalla Corte alle discipline delle sanzioni amministrative o dei lavori pubblici, che non vengono inserite in modo definitivo nell'ambito della potestà esclusiva o concorrente, ma che si qualificano a

seconda dell'oggetto al quale afferiscono, potendo essere ascritte di volta in volta a materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato ovvero concorrenti ovvero residuali regionali. E' evidente che tale tecnica di riparto, chiaramente informata ad un criterio di flessibilità nell'attribuzione delle competenze tra legislazione statale e regionale, trova la sua *ratio* applicativa nel principio per cui è, in ultima istanza, la rilevanza dell'interesse emergente (che nel caso in esame viene ad essere definito non dalla disciplina in sé considerata, bensì dall'oggetto cui la medesima inerisce) a definire il livello di normazione.

Infine, la preferenza della Corte per un'interpretazione del riparto di competenze orientata alla tutela delle istanze unitarie e alla flessibilità nei rapporti tra le fonti trova la sua massima espressione nella giurisprudenza in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. E', infatti, proprio in tale ambito di competenza che la Corte sembra portare alle sue estreme conseguenze la teoria della trasversalità delle materie-funzioni, giungendo addirittura a configurare in chiave procedurale l'esercizio della potestà legislativa in oggetto. Mentre, infatti, nelle altre materie trasversali (ci si riferisce, nello specifico, alle materie trasversali di cui al secondo comma dell'art. 117 Cost., come la tutela della concorrenza o la tutela dell'ambiente) la Corte tende a veicolare l'esercizio della competenza statale al perseguimento di una determinata finalità di tutela, nel caso in esame lo strumento di legittimazione è dato non solo dall'elemento sostanziale della garanzia del contenuto essenziale dei diritti civili e sociali, ma anche dall'elemento procedurale della previa intesa con le Regioni. E', peraltro, evidente che tale configurazione procedimentale della competenza di cui alla lett. *m*) – pur introdotta dalla Corte nell'intento di tutelare la legislazione regionale da possibili invasioni di competenza statale – rischia, all'inverso, di trasformare la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in una clausola di intervento potenzialmente molto vasta ed invasiva che, dietro il vessillo dell'intesa con le Regioni, può produrre alterazioni profonde del riparto di competenze.

Ovviamente, dall'analisi della giurisprudenza costituzionale emerge anche il tentativo della Corte di contenere la competenza di cui alla lett. *m*) entro i limiti, o meglio, le finalità, che le sono propri. Così, ad esempio, la Corte esclude che l'appropriatezza delle pratiche terapeutiche possa essere inquadrata nella materia in esame piuttosto che nell'ambito che le è proprio, ovvero quello dei principi fondamentali in materia di tutela della salute. Pur tuttavia, è evidente che la dimensione procedurale della lett. *m*) – soprattutto se si considera lo stato di perdurante inattuazione del nuovo art. 119 Cost., che tuttora condiziona l'erogazione, da parte delle Regioni, di determinati diritti sociali come quello alla salute – rischia di legittimare un'interpretazione della nozione di "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" più estesa ed omnicomprensiva rispetto a quella che sembra potersi dedurre dalla *ratio* della riforma costituzionale.

In conclusione, dall'analisi svolta emerge la propensione della Corte ad una lettura in chiave flessibile del riparto, che consenta la tutela delle istanze unitarie e di coordinamento emergenti o attraverso una interpretazione in chiave finalistica delle

materie di potestà esclusiva statale, o attraverso una valorizzazione della legislazione statale di principio nelle materie di potestà concorrente.

Rimane, a questo punto, solo da valutare il rapporto del nuovo riparto costituzionale con gli elenchi di materie previsti dal d.lgs. n. 112 del 1998 ai fini del decentramento delle funzioni amministrative. La sollecitazione non è, ovviamente, immotivata, data la tendenza ad attribuire le competenze legislative alle Regioni, in sede di prima applicazione dell'originario art. 117 Cost., proprio sulla base dei decentramenti amministrativi attuati con i decreti del 1971 e poi con il d.P.R. n. 616 del 1977. A questo rilievo sulla tradizionale strumentalità dei trasferimenti amministrativi ai fini della compiuta definizione del riparto di funzioni legislative si deve, peraltro, aggiungere una considerazione sul significato attribuito dalla dottrina dominante al decentramento Bassanini come riforma che ha di fatto anticipato, a legislazione vigente, la successiva riforma costituzionale del Titolo V. Dati tutti questi elementi, è pertanto necessario domandarsi se anche nella riforma costituzionale del 2001, e soprattutto nelle interpretazioni della giurisprudenza sul nuovo art. 117 Cost., sia stata seguita questa tendenza a modulare l'attribuzione delle competenze legislative sulla base dei trasferimenti amministrativi pregressi.

La risposta a tale interrogativo è solo in parte positiva: in primo luogo, infatti, si evidenzia come ad una semplice lettura degli elenchi di materie di cui all'art. 117 Cost. emergano nuovi titoli di competenza, che non trovano alcun riscontro nel d.lgs. n. 112, come il governo del territorio (il d.lgs. n. 112 si riferiva, infatti, al territorio e all'urbanistica) o la comunicazione. In secondo luogo, emerge una certa ritrosia della Corte a ricorrere agli elenchi di cui al d.lgs. n. 112 per definire quelle materie del nuovo art. 117 Cost. che invece presentano una tradizione di decentramento amministrativo sufficientemente consolidata: si pensi, ad esempio, all'istruzione scolastica, per la quale la Corte si astiene sia dal fornire alcuna definizione generale, sia dal riferirsi al d.lgs. n. 112 per una ricognizione dei profili di intervento ad essa corrispondenti. Infine, i pochi riferimenti presenti al d.lgs. n. 112 del 1998 sembrano, piuttosto, motivati dall'esigenza di giustificare la finalità che la Corte attribuisce ad una determinata materia alla luce delle esperienze maturate sul versante amministrativo: così avviene, ad esempio, per la tutela della concorrenza, che la giurisprudenza costituzionale intende, anche alla luce del decentramento Bassanini, quale strumento di regolazione degli strumenti di politica macroeconomica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; analogamente, è proprio sul d.lgs. n. 112 del 1998 che la Consulta fonda la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, contribuendo così a chiarire in maniera sufficientemente definitiva uno dei grandi problemi interpretativi del nuovo art. 117 Cost.

In linea generale, si ritiene comunque che difficilmente la Corte avrebbe potuto fare integrale riferimento al d.lgs. n. 112 del 1998 come strumento di risoluzione dei conflitti di riparto delle competenze legislative. Se si considera, infatti, che è stato il decreto delegato, prima ancora della legge cost. n. 3 del 2001, a segnare la rottura del tradizionale principio del parallelismo tra funzioni amministrative e funzioni legislative, si può comprendere perché il riparto di competenze di cui all'art. 117 Cost. non possa essere integralmente interpretato alla stregua del decentramento

Bassanini. Il riparto di funzioni amministrative di cui al d.lgs. n. 112 appare, infatti, ispirato a quei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza che il legislatore costituzionale ha recepito nel nuovo art. 118 Cost., ma non nell'art. 117. Per queste ragioni, si ritiene che l'aver fondato il riparto di competenze legislative sulla base di un criterio di materia impedisca di guardare al decreto legislativo stesso come una fonte universalmente valida per la definizione dei nodi interpretativi del sistema.

Tale conclusione, pur formalmente valida, può essere considerata attendibile solo a metà sotto il profilo sostanziale: se, infatti, dal punto di vista formale, è legittimo sollevare degli interrogativi sull'applicabilità delle esperienze di decentramento amministrativo ispirate al principio di sussidiarietà ad un riparto di competenze legislative per materie, non si può ignorare che proprio la propensione della Corte ad adottare una chiave interpretativa improntata alla flessibilità del riparto e alla valorizzazione delle istanze finalistiche tende a riavvicinare, in qualche modo, le distanze tra il decentramento amministrativo e quello legislativo. Tale considerazione trova un'indiretta conferma nella sentenza della Corte costituzionale n. 303 del 2003, che reinterpreta l'intero riparto di competenze per materie alla luce dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione che informano il decentramento amministrativo.

Rinviando per l'approfondimento di tale profilo alla precedente parte dedicata all'analisi della giurisprudenza della Corte sul principio unitario, ci si limita – come riflessione finale – ad evidenziare come proprio tali sintomi di un rinnovato parallelismo tra riparto delle competenze legislative ed amministrative sollecitino una tempestiva revisione del d.lgs. n. 112 del 1998 alla luce del nuovo contesto costituzionale, operazione, questa, destinata inevitabilmente ad aprire nuove prospettive di riflessione anche sull'interpretazione dei cataloghi di materie di cui all'art. 117 Cost.