

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

## INTERVENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE NEI RAPPORTI TRA FONTI DI PRODUZIONE STATALE E FONTI DI PRODUZIONE REGIONALE: CONTINUITÀ TRA VECCHIO E NUOVO?

di Giuliana Bianchi

Sommario: 1. Rapporti tra la normativa statale secondaria e la normativa regionale. 2. Nuove prospettive delle fonti di produzione secondaria regionale. 3. L'attuale valenza del potere dello Stato concernente la determinazione dei cosiddetti principi fondamentali: a) confronto tra il comma 1 del vecchio art.117 Cost. ed il comma 3 del novellato art. 117 Cost.; b) limiti all'evoluzione simmetrica dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale. 4. Gli interventi della Corte Costituzionale a cavallo della revisione del titolo V della parte II della Costituzione. 5. Trasversalità della materia ed interferenza legislativa: a) tutela ambientale e l'attività venatoria... b) ....e le attività a rischio di incidenti rilevanti c) il diritto al lavoro dei disabili. 6. Trasversalità della materia... tertium genus tra il riparto di competenza in senso verticale ed in senso orizzontale. 7. Titolarità esclusiva dello Stato ed esercizio coordinato Stato-Regioni.

### 1. Rapporti tra la normativa statale secondaria e la normativa regionale.

E' un principio ormai pacifico nella giurisprudenza della Corte Costituzionale quello per cui un regolamento governativo o ministeriale non può obbligare le Regioni a conformarsi alla disciplina in esso contenuta o da esso richiamata, quando verte su materie di pertinenza regionale. Questo principio trova il suo fondamento positivo nell' art. 17 comma 1, lett. b), della legge 23 agosto 1988 n. 400 [1] ed oggi - a revisione avvenuta del titolo V della parte II della Costituzione- trova una significativa applicazione nell' art. 117, comma 6:

*"La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia...."*

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Per effetto di questa nuova previsione dovrebbero, in teoria, ridursi quelle ipotesi di conflittualità Stato - Regioni, vertenti sui non sempre facili rapporti tra normativa statale secondaria e normativa regionale.

Infatti lo Stato nel disciplinare le materie in cui la propria potestà normativa concorre con quella delle Regioni, ha spesso demandato a successivi atti di normazione secondaria di fonte governativa la specificazione delle indicazioni di principio contenute nelle proprie leggi; non meno raramente, nel corpo di una stessa legge statale accade che si sommino a norme costituenti enunciazioni di principio per il legislatore regionale, altre norme che invece ne dettagliano il contenuto [2]. Accade cioè di trovarsi non di fronte ad un normale normativa attuativa dei principi posti da una legge dello Stato nei limiti in cui ad esso spetti darvi attuazione, ma innanzi ad una normativa ad alto grado di dettaglio, capace di imbrigliare l'autonomia normativa delle Regioni; ne consegue la violazione del dato normativo costituzionale - per il quale nelle materie di legislazione concorrente lo Stato si limita a dettare i principi fondamentali della materia - , e la lesione della sfera delle attribuzioni regionali costituzionalmente garantite .

Frequentemente nel corso di questi anni, la commistione tra atti normativi (legislativi e regolamentari ), ed atti amministrativi di indirizzo e coordinamento, ha alimentato la conflittualità di rilevanza costituzionale tra Stato e Regioni; lo Stato, ha spesso posto in essere atti dal contenuto atipico formalmente definiti di indirizzo e coordinamento, ma che di quest'ultimi non hanno né i requisiti formali, né l'idoneità ad obbligare le Regioni a conformarvisi [3]. In breve, la formulazione di statuizioni generali ed astratte all'interno di un atto formalmente definito di indirizzo e coordinamento, risulta così significativa da alimentare la considerazione che al di là del nomen iuris, ci sia la diversa volontà dello Stato di porre in essere non un atto amministrativo generale, ma un atto normativo contenente un obbligo per le Regioni di adeguamento ad una precisa normativa statale [4]. Ciò, nonostante riemerge costantemente nella giurisprudenza della Corte Costituzionale un principio valido anche nel nuovo assetto delle competenze delineato dalla recente revisione costituzionale: i principi fondamentali di disciplina di una data materia, vincolanti per il legislatore regionale, sono solo quelli recati da leggi e da

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

atti aventi forza di legge, con esclusione quindi dei regolamenti e di ogni altro atto di normazione secondaria dello Stato [5]. Il principio già affermato dal comma 1 del vecchio art.117, viene oggi ribadito dal comma 3 del nuovo art.117, che annovera la determinazione dei principi fondamentali tra le competenze “riservate alla legislazione” dello Stato; la Corte Costituzionale dal canto suo, ha dovuto di frequente ribadire che è in radice illegittimo un decreto governativo o ministeriale disciplinante materie di pertinenza regionale, ovvero che non spetta all'amministrazione dello Stato disciplinare con normativa regolamentare le materie di pertinenza regionale, dal momento che *“...la regola di base nei rapporti tra fonti secondarie statali e fonti regionali è quella della separazione delle competenze, tale da porre le Regioni al riparo dalle interferenze dell'esecutivo centrale”* [6]. Tuttavia emerge dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale un limitato ambito di rilevanza giuridica della normativa statale secondaria anche nelle materie di pertinenza regionale. Si tratta dei casi in cui manca una normativa regionale che nel rispetto dei principi posti dal legislatore statale disciplini in concreto e nel dettaglio una data materia. Si parte dalla considerazione che in tanto le Regioni possano invocare la tutela costituzionale della potestà normativa di cui sono titolari, in quanto la esercitino effettivamente: ove il legislatore regionale non abbia (ovvero non abbia ancora) provveduto in ordine ad una determinata materia, allo Stato sarebbe consentito non solo dettare con legge i principi fondamentali, ma anche darvi concreta attuazione, sia pure mediante una normativa suppletiva e cedevole. Suppletiva, perché presuppone l'assenza di una legge regionale che, nel rispetto dei principi fondamentali, detti la normativa di dettaglio; cedevole, perché destinata a venire meno al sopravvenire di quest'ultima; giustificata, di volta in volta, dalla ricorrenza di determinati condizioni [7].

## **2. Nuove prospettive delle fonti di produzione secondaria regionale.**

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

In ogni caso la novella del 2001, come abbiamo accennato in principio, dovrebbe ridurre in gran parte questo contenzioso. Il comma 6 del nuovo art.117 riproduce a livello di normazione secondaria il medesimo riparto di competenze compiuto a livello di normazione primaria nei commi precedenti: tanto lo Stato quanto le Regioni esercitano la propria potestà normativa regolamentare nelle medesime materie in cui sono riconosciuti titolari di potestà legislativa [8].

Il che evidentemente dovrebbe, nelle materie a competenza ripartita, ridurre il rischio dell'interferenza dell'esecutivo centrale. L'illegittimità dell'atto di normazione secondaria dell'amministrazione centrale interferente con le competenze regionali, sino a ieri basata sulla sottrazione alla normativa secondaria di fonte governativa della materie di pertinenza regionale (art. 17, comma 1, lett. b, legge n.400 del 1988) e sull'attribuzione delle medesime alla competenza separata delle Regioni (in base alle *"regole costituzionali relative all'ordine delle fonti normative"*) [9], oggi, a revisione avvenuta, si fonda sull'espresso dettato costituzionale (comma 2 in relazione ai commi 4 e 6 dell' art. 117).

In base al comma 6, nei rapporti con le Regioni, la normativa regolamentare dello Stato è ammessa nelle sole ed uniche materie in cui ad esso compete la potestà legislativa (esclusiva, comma 2). Pertanto oggi, più di ieri, lo Stato non potrebbe oltre a determinare con legge i principi fondamentali di disciplina della materia, dettare anche la normativa (per di più secondaria) che vi dà attuazione. Incontra seri limiti anche la normativa statale con i caratteri della suppletività e cedevolezza; pur volendo supporre che questa possa ancora avere un limitato margine di sopravvivenza nelle materie a legislazione ripartita, è invece escluso che possa averne nelle materie *"non espressamente riservate alla legislazione dello Stato...."* (comma 4).

Spetta invece alle Regioni tanto nelle materie elencate nel comma 3, quanto in quelle non espressamente riservate alla legislazione dello Stato, l'esercizio oltre che della funzione legislativa anche di quella regolamentare. Il rilancio della potestà normativa della Regione si realizza anche potenziandone la potestà regolamentare delegata. Invero il comma 6 contempla, tra l'altro, l'ipotesi in cui lo Stato deleghi alle Regioni la propria potestà regolamentare nelle

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

materie di legislazione esclusiva: non è escluso che per effetto di questa previsione possa rivivere la potestà normativa “integrativa o attuativa” delle Regioni di cui all’ultimo comma del vecchio art. 117; in questo caso resterebbe confermata la natura regolamentare e non legislativa degli atti attraverso i quali tale potestà si esprime (cosa che si può dedurre non solo dal contesto di riferimento, quello della potestà regolamentare, ma anche dal fatto che questa possibilità di delega sussiste nelle materie in cui la normazione legislativa è riservata allo Stato) [10].

Ad ogni modo deve ritenersi che, per effetto della revisione, diviene ancora più incisivo il controllo della Consulta sul carattere eventualmente integrativo o attuativo della normativa posta in essere dallo Stato, dal momento che è ormai precluso allo Stato dettare una qualunque normativa analitica, puntuale e di dettaglio se non nelle materie di propria esclusiva pertinenza (comma 2). La Corte non ne fa più una questione di separazione per materia tra fonti di diverso grado, ma una questione di diversa estensione qualitativa della competenza legislativa dello Stato (comma 2) rispetto a quella delle Regioni (comma 3 e 4). La stessa Corte afferma infatti che oggi il giudizio di legittimità costituzionale di una legge regionale non consiste tanto nell’accertare se esista uno “...specifico titolo costituzionale di legittimazione dell’intervento regionale ...”, quanto se esistano o meno “...riserve, esclusive o parziali, di competenza statale.” [11].

### **3. L’attuale valenza del potere dello Stato concernente la determinazione dei cosiddetti principi fondamentali:**

#### **a) confronto tra il comma 1 del vecchio art. 117 Cost. ed il comma 3 del novellato art. 117 Cost.**

Proviamo a questo punto a fare delle osservazioni. Tra le competenze esclusive (o riservate) dello Stato, c’è anche quella ( per così dire, tradizionale) concernente l’individuazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Nel primo comma del vecchio art. 117, coerentemente ad una logica centralista [12], la determinazione dei principi fondamentali non è oggetto di un'espressa attribuzione a favore dello Stato, ma costituisce una sorta di dato acquisito, potremmo dire quasi implicito in un dato assetto costituzionale, chiamata in causa solo di riflesso, cioè in occasione dell'elencazione delle materie in cui è dato alle Regioni emanare norme legislative.

In senso diverso il novellato testo dell'art. 117: identificate le materie di legislazione concorrente (comma 3) ed attribuita alle Regioni la relativa potestà legislativa, la determinazione dei principi fondamentali è oggetto di un'espressa riserva a favore dello Stato. Diversa dunque la logica, nel cui contesto si rimodula in senso simmetrico il rapporto tra legislazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio.

## **b) limiti all'evoluzione simmetrica dei rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale**

L'abbandono di una concezione asimmetrica dei rapporti Stato-Regione, non solo sul piano normativo ma anche politico istituzionale (vedi il nuovo art. 114), dovrebbe allontanare qualsivoglia ricostruzione in termini gerarchico verticistici dei rapporti tra fonti di produzione statale e fonti di produzione regionale[13].

Sotto questo punto di vista però, non è privo di importanza pratica il fatto che lo Stato, sia pure con la limitata incidenza definita dal comma 3 del nuovo art. 117, continui a dettare con proprie leggi i principi fondamentali nelle materie c.d. di legislazione concorrente o ripartita. Una legge regionale che per la disciplina di una data materia di legislazione concorrente non si conformi ai principi fondamentali che per quella materia sono dettati da una legge dello Stato, viola la Costituzione che le impone di legiferare nel rispetto di quei principi; travalica la propria competenza debordando in quella dello Stato dal momento che, non attenendosi la Regione ai principi recati dal provvedimento legislativo statale, deve desumersi si attenga a principi propri; viola la legge dello Stato che ponendo i principi fondamentali della materia, struttura (..e nei fatti condiziona...) il contenuto della legge regionale. La realtà è che ove il legislatore regionale sia tenuto, seppure nei limiti definiti dal comma 3, del rinnovato art. 117, a legiferare nel rispetto dei

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

principi fondamentali (che sono comunque dei limiti per la potestà normativa delle Regioni), la produzione normativa regionale di tipo concorrente non può dirsi ancora del tutto affrancata da una fattuale sovraordinazione della normazione statale.

Ma se questa ipotesi è reale, quale valenza assume nel nuovo assetto dei rapporti Stato-Regioni, la competenza "riservata" dello Stato a dettare principi fondamentali [14]? Le cosiddette leggi quadro o cornice sono ancora idonee nell'attuale quadro costituzionale a realizzare una "*disciplina uniforme della materia*",.....a garantire "standard minimi di tutela" sull'intero territorio nazionale....., senza nel contempo scalfire il ruolo nuovo, di baricentro di produzione normativa, che la novella del 2001 conferisce alle Regioni?

## 4. Gli interventi della Corte Costituzionale a cavallo della revisione del titolo V della parte II della Costituzione.

In verità oggi, la potestà normativa delle Regioni, oltre che con i principi fondamentali posti dalle leggi dello Stato - che costituiscono il tradizionale limite all'affermazione della Regione come centro di produzione normativa concorrente - , deve fare i conti con le materie di competenza statale esclusiva, che costituiscono una "remora" all'affermarsi delle Regioni come ente legiferante in via generale e residuale. Invero è innegabile che molte delle materie di competenza statale esclusiva siano assai significative, così che non è fuor di luogo credere che il nuovo ordinamento regionale ad impronta federalista potrà dar luogo a nuove questioni di legittimità costituzionale, ed a nuovi arricchimenti della giurisprudenza costituzionale. Si rifletta ad esempio sulla circostanza di non poco conto che alcune delle materie di competenza statale esclusiva sono sprovviste di un confine ben definito (fra tutte la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*", di cui all'art 117, comma 2, lett. m), così che non è escluso che esse possano interconnettersi con altre di legislazione regionale concorrente elencate al comma 3.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Così è ad esempio per *“la tutela e sicurezza del lavoro, la tutela della salute, la valorizzazione dei beni culturali ed ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali”* rispetto alla *“tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali”*, di cui al comma 2, lett.s); così è ancora per l’*“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione dell’istruzione e formazione professionale”* rispetto alle *norme generali sull’istruzione”*, di cui al comma 2, lett.n) .

Facciamo allora qualche riflessione su alcuni importanti interventi della Corte Costituzionale che hanno preceduto o seguito l’entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. La Corte, anche alla luce degli “illuminati” interventi del legislatore nel corso degli anni novanta ( quali le leggi n.142 del 1990 e n. 59 del 1997, ovvero il d.lgs. n.112 del 1998 ed il T.U. n.267 del 2000), ha spesso offerto un’interpretazione evoluta del testo costituzionale, tale da agevolare il passaggio dal vecchio al nuovo senza drastiche soluzioni di continuità.

## **5.Trasversalità delle materie ed interferenza legislativa:**

### **a) la tutela ambientale e l’attività venatoria....**

Già prima della riforma del titolo V la Consulta ha ribadito l'importanza di scindere tra la concreta regolamentazione dell'esercizio del diritto di caccia, spettante alle Regioni (*...ruolo non marginale delle Regioni...*), e l'individuazione e protezione di un *“nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica”* spettante invece allo Stato [15]. La Corte ha ricordato: 1) come tale protezione spetta allo Stato nel più ampio contesto della tutela dell’ ambiente; 2) che tale competenza dello Stato trova il suo fondamento razionale nell’ *“interesse unitario, non frazionabile, alla uniforme disciplina”* del suddetto nucleo minimo; 3) che restano comunque salve le competenze regionali concernenti l’esercizio venatorio.

Gli stessi principi vengono ribaditi a revisione costituzionale avvenuta; diversamente però, la legge regionale denunciata dallo Stato e dichiarata illegittima dalla Corte [16], non realizza più

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

una generica violazione degli artt. 117 ed 118 Cost., o delle molteplici norme interposte, ma realizza una specifica violazione, ....quella della competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente ed ecosistema, quale espressamente risultante dal novellato art.117, comma 2, lett.s).

La competenza statale all'individuazione delle *“misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza .....delle specie cacciabili”* non confligge con la pluralità di titoli di legittimazione che le Regioni hanno in questa materia e che restano comunque salvi; infatti la protezione del patrimonio faunistico compete allo Stato in quanto *“valore parte”* di un più ampio valore, l'ambiente, che merita una tutela unitaria ed univoca.

La Corte sembra così voler rendere conto dell'espressa inclusione della tutela ambientale nell'elenco delle competenze esclusive statali all'interno del rinnovato titolo V (e non più soltanto genericamente nella prima parte della Costituzione tra le enunciazioni programmatiche, quali quelle degli artt. 9 e 32 Cost.); solo in questo senso può spiegarsi come la Consulta arrivi a contemplare espressamente, legittimandola, l'inevitabile interferenza dello Stato nelle materie di pertinenza regionale connesse alla tutela ambientale (quali ad esempio, il governo del territorio, tutela della salute, sicurezza sul posto di lavoro).

## **b) ...e le attività a rischio di incidenti rilevanti**

Anche in questo particolare ambito è possibile che la competenza statale esclusiva di cui all'art.117, comma 2, lett.s) si sovrapponga alle competenze regionali vertenti su materie collegate alla tutela ambientale (quali la tutela della salute, il governo del territorio, la protezione civile). In talune pronunce che precedono la revisione del titolo V, solo implicitamente la tutela ambientale è considerata di esclusiva spettanza statale; di contro viene espressamente evidenziata l'esistenza di una competenza regionale concernente gli interessi ambientali *“...costituzionalmente garantita e funzionalmente collegata...”* alle altre tradizionali competenze regionali (in particolare il governo del territorio e la tutela della salute) [17]. In realtà la Corte non nega che allo Stato compete la tutela ambientale, anzi, a ben vedere, conferma tale

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

competenza lì dove ammette l'eventuale interferenza regionale in materia ambientale, a condizione che questa interferenza si realizzi nel ben definito ambito del "governo del territorio", o più chiaramente nell'esercizio delle funzioni che competono alla Regione come "...ente rappresentativo della molteplicità degli interessi legati alla dimensione territoriale...".

Oggi la pertinenza statale della tutela ambientale trova nella lett. s) del nuovo art. 117 comma 2, un espresso riconoscimento: per la Consulta deve ritenersi che "... l'intento del legislatore sia stato quello di riservare comunque allo Stato il potere di fissare standards di tutela uniformi sull'intero territorio nazionale...". Quanto alla pluralità degli interessi e degli ambiti materiali di competenza coinvolti dalla tutela ambientale, essi conservano la loro autonomia, così che il valore unificante della tutela statale dell'ambiente non travolge l'autonoma determinazione normativa concorrente delle Regioni (comma 3) in materia di governo del territorio, tutela della salute, e protezione civile. La giurisprudenza costituzionale, cioè, attraverso l'elaborazione del concetto di *trasversalità* della materia, crea un modello interpretativo in cui l'eventuale incidenza sugli interessi regionali è una conseguenza a volta inevitabile del carattere infrazionabile della tutela statale dell'ambiente, ed in cui, sopravvive "...la preesistente pluralità di titoli di legittimazione per interventi regionali diretti a soddisfare contestualmente, nell'ambito delle proprie competenze, ulteriori esigenze rispetto a quelle di carattere unitario definite dallo Stato" [18].

Emerge dunque dalla giurisprudenza costituzionale, un modello in cui la competenza esclusiva dello Stato coesiste con le competenze concorrenti delle Regioni, e dove la loro possibile reciproca interferenza non viene risolta dalla Corte pregiudizialmente a favore dell'uno o delle altre, ma risolta in base ad un principio di *tutela effettiva*. Una legge della Regione potrebbe in linea di principio modificare in peius i limiti massimi di esercizio di una determinata attività pericolosa per la salute dell'ambiente, senza che ciò ne determini l'illegittimità costituzionale, dal momento che essa non "...vanifica gli obiettivi di protezione della salute perseguiti" dallo Stato.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

## c) il diritto al lavoro dei disabili.

Anche in tema di diritto al lavoro dei disabili la Corte è riuscita, nel passaggio dal vecchio al nuovo assetto delle competenze Stato-Regione, a creare un sistema interpretativo in cui la rinnovata ampiezza della potestà legislativa regionale coesiste con le possibili ipotesi di interferenza delle leggi statali dettate a tutela di valori primari ed infrazionabili.

Già prima della revisione costituzionale, la Corte ha ribadito l'esigenza (tanto forte ed infrazionabile da essere elevata ad interesse nazionale) di realizzare in modo uniforme sull'intero territorio nazionale i diritti costituzionali dei portatori di handicap. Il ruolo stesso dello Stato, garante della realizzazione uniforme e non discriminatoria dei diritti costituzionali fondamentali, ma in particolar modo la sua "responsabilità finale e globale per l'occupazione", legittimerebbero il suo intervento, pur restando salve le competenze regionali in quella materia (in quella particolare fattispecie, beneficenza pubblica, sanità e urbanistica)[19]. Non dissimilmente nel nuovo art. 117.

In questa particolare materia, il complesso intreccio tra le competenze regionali ( tutela e sicurezza sul lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, la tutela della salute , comma 3) e la competenza statale esclusiva di cui al comma 2, lett.m) si risolve nel senso seguente : la fondamentale determinazione ad opera dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali garantiti sull'intero territorio nazionale può condurre ad una pur legittima interferenza dello Stato negli ambiti materiali di pertinenza regionale, a condizione che, la suddetta interferenza non comprima irrazionalmente l'autodeterminazione regionale e non si realizzi attraverso un atto di normazione secondaria [20]. La Corte quindi anche successivamente alla riforma del 2001, coglie l'occasione per bandire ogni atto normativo dello Stato che posto da fonti secondarie e dettato apparentemente in funzione di mera attuazione dei principi fondamentali recati da provvedimenti legislativi, finisca in concreto nel porre in essere

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

a carico delle Regioni obblighi di conformazione alla disciplina in esso contenuta per di più in ambiti materiali di competenza regionale [21].

## **6. Trasversalità della materia... tertium genus tra il riparto di competenza in senso verticale ed in senso orizzontale.**

In linea di estrema sintesi, quelli che seguono sono oggi i limiti che incontra il legislatore regionale:

- 1) il rispetto della Costituzione, dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali [22];
- 2) le materie che costituiscono oggetto di legislazione esclusiva dello Stato;
- 3) "i principi fondamentali" delle materie di legislazione concorrente, fissati con legge dello Stato [23].

La vera peculiarità rispetto al testo della Costituzione precedentemente in vigore, è data non solo dalla permanenza della potestà statale di determinazione con legge dei principi fondamentali, ma dal carattere qualitativamente composito delle materie di competenza esclusiva dello Stato. L'elaborazione teorica del concetto di *trasversalità*, nasce proprio dalla considerazione che in alcune ipotesi non ci si trova di fronte ad una materia in senso stretto (intesa come ambito materiale di competenza oggettivamente definito), ma di fronte ad un valore unitario nel cui ambito restano assorbiti e comunque tutelati altri valori ed interessi al primo connessi. Ma nella raffinata elaborazione teorica della Corte, la trasversalità della materia può essere il fondamento giustificativo per una tutela unitaria di valori superiori e non anche occasione per un'ingiustificata dilatazione della potestà legislativa dello Stato e per la conseguente mortificazione dello spirito della riforma del 2001. Ad un riparto di competenza in senso orizzontale e ad uno in senso verticale ( con tendenziale prevalenza del primo sul secondo dopo la revisione del titolo V), si frappone quasi come un tertium genus, quello basato sulla

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

trasversalità della materia [24]. Ciò ha un senso però, a condizione che non si ceda alla tentazione di interpretare in modo univoco la trasversalità della materia: in nessun caso cioè, l'interconnessione in una medesima materia di competenze statali e regionali, deve risolversi meccanicamente nella prevalenza di quelle statali. Si tratta ora di vedere in che misura la Corte sia disposta a legittimare la sovrapposizione della potestà legislativa statale a quella delle Regioni in nome della trasversalità della materia di volta in volta coinvolta. Ancora una volta allora, come è evidente, il ruolo della Corte Costituzionale, la cui giurisprudenza ha anticipato ed alimentato molti dei contenuti innovativi della legge costituzionale n.3 del 2001, risulterà decisivo.

## 7. Titolarità esclusiva dello Stato ed esercizio coordinato Stato - Regioni.

In tale senso è sintomatica una recente pronuncia della Corte[25]: le materie di competenza esclusiva dello Stato costituiscono un momento di sintesi di esigenze profonde e permanenti che abbisognano di scelte unitarie, e non un nuovo limite alla competenza legislativa delle Regioni.

L'illegittimità del decreto posto all'esame della Corte risiede non tanto nel fatto che esso, disciplinando materie di pertinenza regionale, ha violato gli artt. 117 comma 6, Cost., e 17, comma 1, lett. b) della legge n. 400 del 1988, quanto nella violazione della sequenza procedurale dettata dalla legge a garanzia della leale collaborazione tra Stato e Regioni. In breve la pronuncia della Corte più che fondarsi sull'analisi del rapporto tra fonti secondarie statali e fonti regionali in termini di gerarchia o di separazione di competenza [26], si fonda invece sulla valutazione della reale portata delle materie di competenza esclusiva dello Stato. La Corte definisce la competenza di cui al capoverso dell'art. 117, lett. m) come "*fondamentale strumento*" per realizzare e garantire l'uniforme trattamento dei diritti civili e sociali di tutti i soggetti dell'ordinamento. La Corte sembra avere consapevolezza della congenita estensibilità di questa, come di altre materie di competenza esclusiva dello Stato, ma anche del conseguente pericolo di un'

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

inutile compromissione dell'ormai conclamata autonomia degli enti locali. Ecco perché per ogni atto posto in essere dallo Stato nell'esercizio della competenza relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la Corte ritiene indispensabile l'ossequio di puntuali garanzie procedurali (quali ad esempio la previa consultazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano). Così la Corte dà un'indubbia prova della sua volontà di rispettare lo spirito riformatore del legislatore costituzionale: la competenza esclusiva dello Stato in esame deve essere strumento di garanzia dei diritti fondamentali dell'individuo, e non anche uno strumento di compressione dell'identità delle formazioni sociali territoriali o più semplicemente...non deve risolversi in un nuovo limite alla potestà legislativa delle Regioni che si aggiungerebbe a quello dei "principi fondamentali". Ecco allora che pur spettando allo Stato la titolarità esclusiva delle competenze di cui al comma 2, la Consulta ne auspica, mediante alcune cautele procedurali, l'esercizio coordinato Stato - Regioni [27].

Se per effetto della revisione del titolo V lo Stato vede circoscritta la sua potestà legislativa, ad un elenco tassativo di materie (comma 2), è anche vero che esse hanno una congenita forza espansiva tale che solo una corretta ed autorevole interpretazione, quale quella offerta dalla Corte, potrà impedire che lo Stato si riappropri del suo originario monopolio legislativo, vanificando così il progetto "federalista" del legislatore costituzionale.

Note:

[1] L'art.17 comma 1, lett.b, della legge n.400 del 1988, statuisce che i regolamenti governativi di attuazione ed integrazione dei principi recati da provvedimenti legislativi non possono disciplinare materie di competenza regionale; il successivo comma 3, delimita l'ambito della potestà regolamentare ministeriale alle sole materie di competenza del Ministro o delle autorità a lui sottordinate.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

Un discorso distinto meritano i regolamenti statali di delegificazione di cui al comma 2, per i quali si rinvia all'interessante analisi compiuta dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 376 del 2002.

[2] Corte Costituzionale, sentenze n. 226 del 1986, n. 217 del 1988, n.482 del 1995 e n. 49 del 1991.

[3] In particolare, Corte Costituzionale, sentenze n.226 del 1986, n. 169 del 1999, n.273 del 1998, nn.204 e 49 del 1991. Nella n.49 del 1991, la Corte ha osservato come la funzione di indirizzo e coordinamento costituisca "l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva - e, a maggior ragione, di normazione - per avere contenuto e caratteri formali del tutto peculiari". Più avanti essa afferma che "..... quella configurata nell'anzidetta disposizione non può essere qualificata, sulla base dei principi posti da questa Corte, come funzione di indirizzo e coordinamento. In primo luogo, infatti, essa è definita come una potestà normativa, cioè come una fonte, e non già come un potere volto alla posizione di fini o di direttive di coordinamento, che, proprio per questo suo carattere strutturale, esige una conformazione, da parte delle regioni e delle province autonome.....". Per una visione più approfondita della giurisprudenza costituzionale in tema di indirizzo e coordinamento, Caretti P., *Indirizzo e coordinamento e potere sostitutivo nella più recente giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Le Regioni*, 1992, I, p. 338 ss.

[4] Corte Costituzionale, sentenza n. 84 del 2001

[5] Su questo punto ad esempio, Corte Costituzionale, sentenza n. 517 del 1991. Perché una disciplina di fonte statale interferisca nell'autonomia regionale o comunale, "..... le relative prescrizioni possono essere validamente disposte soltanto con un atto legislativo statale o,

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

comunque, con un atto amministrativo adottato sulla base di una legge". Più recentemente, Corte Costituzionale, sentenza nn.376 e 282 del 2002.

[6] In particolare, Corte Costituzionale, sentenza n.250 del 1996.

[7] L' interesse nazionale alla disciplina uniforme di una data materia (in particolare, Corte Costituzionale, sentenza n. 49 del 1991; sulla possibile previsione legislativa di poteri ministeriali giustificati dall' unitarietà di interessi sottostanti, sentenze n. 204 del 1991 e n.61 del 1997). L'esigenza di emanare norme di carattere tecnico uniformi a livello nazionale (in particolare, Corte costituzionale, sentenza n.61 del 1997 per la quale esiste un "... potere ministeriale di emanare direttive o norme tecniche, rispondenti a finalità generali che trascendono gli interessi che si intendono tutelare con le competenze attribuite alle Regioni e alle Province autonome...".Sul punto anche le sentenze n.127 del 2000 e n. 31 del 2001. In quest'ultima la Consulta chiarisce come dalle prescrizioni di carattere tecnico contenute in un regolamento ministeriale possono non derivare "... limitazioni alle scelte rientranti nell' autonomia politico amministrativa dell'ente"). Esigenze di politica legislativa (interessante è la pronuncia della Corte Costituzionale n.214 del 1985, secondo la quale le attribuzioni dello Stato non sono limitate all' adozione di una normativa di principio; infatti lo Stato sarebbe legittimato ad adottare una normativa analitica e puntuale, integrativa di una precedente legislazione di principio quando esigenze di politica legislativa sopravvenute lo richiedano; lo Stato sarebbe titolare della potestà " di ridisciplinare la materia, tenendo conto dei mutamenti della situazione e delle nuove esigenze richiedenti una diversa normativa più aderente alla realtà socio-economica. É ben evidente, infatti, come le attribuzioni statali non vengono paralizzate dalla circostanza che l'ente regionale abbia precedentemente emanato una legislazione di dettaglio, ma possono trovare ulteriore e successiva esplicazione se diverse esigenze di politica legislativa, frattanto emerse, lo richiedano. Né la legge dello Stato deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali

# Amministrazioneincammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

sono efficaci soltanto per il tempo in cui la Regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento”). La necessità di non lasciare inadempiti gli obblighi comunitari (cfr., Corte Costituzionale, n. 273 del 1998, n.106 del 2001). L’ esercizio del potere di autorganizzazione della pubblica amministrazione statale (“Ma, in quanto regolamento ministeriale esecutivo, il decreto in questione risulta naturalmente sprovvisto della forza necessaria per apportare modifiche o variazioni al quadro delle competenze regionali già delineate da precedenti fonti primarie.....”, Corte Costituzionale, sentenza n. 97 del 1992).

[8] Cfr., Consiglio di Stato, Adunanza della Sezione Seconda 13 marzo 2002-05-09.

[9] In particolare , Corte Costituzionale, sentenza n. 250 del 1996.

[10] Articolato negli anni trascorsi è stato il dibattito sulla natura (legislativa o regolamentare) della potestà normativa integrativa o attuativa di cui all’ ultimo comma del vecchio art. 117. Per la dottrina in particolare, Crisafulli, Lezioni di diritto costituzionale, II, 1, Padova, 1984, p. 120. Per la giurisprudenza, Corte Costituzionale, sentenze n.212 del 1976, n. 95 del 1971, n.227 del 1990.

[11] Corte Costituzionale, sentenza n.282 del 2002

[12]La stessa logica può spiegare perché nel testo previgente dell’ art. 117, mancasse una disposizione equivalente all’ attuale comma 4; era cioè implicito nel vecchio sistema che al di fuori delle materie elencate nel primo comma, e salvo quanto disposto nell’ ultimo comma , la potestà legislativa spettasse solo allo Stato. Oggi la potestà legislativa generale e residuale è oggetto di espressa attribuzione, per giunta a favore non più dello Stato, ma delle Regioni.

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

[13] Sulla coesistenza di un rapporto di gerarchia e separazione di competenza tra la legislazione statale di principio e la normativa regionale, interessanti le osservazioni di Sorrentino Federico, Le fonti del diritto (Considerazioni generali sui rapporti fra legislazione regionale e legislazione statale), in Manuale di diritto pubblico, a cura di Amato G. e Barbera A., Bologna, 1994, pagg.170-171 :”...l’art.10 della legge 62/1953 prevede l’abrogazione delle norme regionali di dettaglio, quando siano state modificate quelle di principio, insieme con l’obbligo delle Regioni di apportare le conseguenti modificazioni.....Il che sta a significare tra le due fonti non c’è necessaria separazione di competenza.....c’è comunque un rapporto di gerarchia sostanziale per il quale la validità delle norme regionali di dettaglio è subordinata alla loro conformità ai principi stabiliti dalle leggi dello Stato”. Sul punto anche, Crisafulli V., op. cit., p. 200 e ss.

[14] Sulla natura e funzione delle norme di principio, interessanti spunti critici sono offerti dalla sentenza n. 177 del 1988, e dalle pronunce ivi richiamate. Si veda inoltre, Adunanza generale del Consiglio di Stato, parere dell’11 Aprile 2002, n. 1, ove i cosiddetti principi fondamentali sono definiti come “...i tratti della disciplina che richiedono, per gli interessi indivisibili da realizzare, un assetto unitario....”

[15] Corte Costituzionale, sentenze n. 323 del 1998, n.168 del 1999

[16] Corte Costituzionale, sentenza n. 536 del 2002

[17] Corte Costituzionale, sentenza n. 382 del 1999; sul punto si veda anche la sentenza n. 183 del 1987

[18] Corte Costituzionale, sentenza n. 407 del 2002

# Amministrazione in cammino

Rivista elettronica di diritto pubblico, di diritto dell'economia e di scienza dell'amministrazione  
a cura del **Centro di ricerca sulle amministrazioni pubbliche "Vittorio Bachelet" - Luiss Guido Carli**

[19] In particolare, Corte Costituzionale, sentenza n. 406 del 1992

[20] Corte Costituzionale, sentenza n. 84 del 2001

[21] Più di recente, ma in una prospettiva in parte diversa, Corte Costituzionale, sentenza n. 88 del 2003. Si veda anche il parere dell' Adunanza generale del Consiglio di Stato dell'11 Aprile 2002, n. 1.

[22] Su questi limiti, al cui rispetto è oggi tenuto anche il legislatore statale, in particolare, Cannizzaro Enzo, La riforma "federalista della Costituzione" e gli obblighi internazionali, in Rivista di diritto internazionale, 2001, p. 921 ss.

[23] cfr., Gherghi Vincenzo, Brevi riflessioni sulla riforma del titolo V della parte II della Costituzione, in Nuova Rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza, 2002, n.5, p.536 :

"..... mentre con riferimento ad ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato spetta alle Regioni una potestà legislativa che è da ritenere esclusiva e che troverà, pertanto, limiti nella Costituzione ( art. 117, comma 4) e nei principi generali dell' ordinamento".

[24] cfr., Sorrentino, op. cit., p. 171

[25] Corte Costituzionale, sentenza n.88 del 2003.

[26] cfr., nota [6]

[27] Non dissimilmente, in tema di istituzione di parchi naturali, Corte Costituzionale, sentenza n. 422 del 2002