

EDUARDO GIANFRANCESCO\*

## L'attribuzione di potestà legislativa alle Regioni in materie esclusive statali\*\*

ABSTRACT (EN): The essay analyzes the presence of regional laws in exclusive stately competences. The various forms of this co-presence are scrutinized, according with the different structure of the stately competence involved.

ABSTRACT (IT): Il saggio opera un'analisi della presenza di norme regionali all'interno di materie di competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, Cost. Vengono passate in rassegna le diverse ipotesi di tale "compresenza", evidenziando come essa si presenti in modo diverso a seconda della struttura della materia statale considerata.

SOMMARIO: 1. Il punto di partenza: le potestà legislative statali trasversali come baricentro del riparto di competenze. – 2. Per un diverso inquadramento della trasversalità: potestà regionali e statali e principio di continuità. – 3. Bilateralità delle competenze legislative e differenziazione delle diverse ipotesi. – 4. Il "grado zero" della bilateralità. – 4.1 La delega di potestà normativa statale alle Regioni. – 5. Le materie esclusive statali a struttura complessa. – 6. Dimensioni problematiche della trasversalità.

### 1. Il punto di partenza: le potestà legislative statali trasversali come baricentro del riparto di competenze

Nelle analisi dell'esperienza dei rapporti Stato-Regioni, per ciò che concerne l'esercizio della potestà legislativa successivamente alla riforma del 2001 del titolo V della parte seconda della Costituzione, è ampiamente ricorrente la sottolineatura del peso, se non del condizionamento, di tale esperienza rappresentato dalle materie trasversali rimesse alla cura del legislatore statale<sup>1</sup>.

La significatività di tali voci competenziali era stata messa in luce sin dall'inizio<sup>2</sup> ma la loro

---

\* Professore ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico nel Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Modena e Reggio Emilia – Associato ISSiRFA-CNR.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è destinato al volume *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e Regioni*, a cura di D. DE PRETIS e C. PADULA, Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione.

<sup>1</sup> "L'ipertrofia" delle materie trasversali statali nella concreta esperienza del regionalismo post-riforma è stata recentemente richiamata da G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2022, p. 257. Già da tempo, comunque, era stato sottolineato il rischio che un'interpretazione estensiva delle materie trasversali, nella loro dimensione finalistica, potesse "scardinare pressoché interamente lo schema di riparto delle materie". Così, per tutti, efficacemente, G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV. (a cura di N. ZANON – A. CONCARO), *L'incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 187.

<sup>2</sup> A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in ID., *Le Regioni dopo il Big Bang. Il viaggio continua*, Milano, 2005, p. 125 s., nonché in *Quad. cost.*, 2003, p. 15 ss.

portata è stata probabilmente maggiore rispetto alle aspettative, complice la più volte rilevata scarsa cura del legislatore di revisione costituzionale nella definizione di molte voci degli elenchi dei commi secondo e terzo dell'art. 117 Cost.<sup>3</sup> ed una tradizione interpretativa, fatta propria anche dalla giurisprudenza costituzionale, risalente già al “primo” regionalismo italiano e tendente a porre in secondo piano un'interpretazione delle voci competenziali incentrata sul significato “oggettivo” di esse sottratto alla disponibilità del legislatore ordinario, a favore di un'opera di continuo adattamento e rimodulazione dei confini delle materie in vista del raggiungimento dei più svariati obiettivi di politica legislativa<sup>4</sup>.

Quantità, qualità delle competenze statali trasversali e peso della tradizione interpretativa “del passato” hanno fatto di queste il baricentro del sistema dei rapporti legislativi Stato-Regioni, scavalcando (o, volendo, “detronizzando”) la innovativa – nella sua ispirazione collegata addirittura ai federalismi storici – previsione del rovesciamento del criterio di enumerazione delle materie di competenza legislativa del quarto comma dell'art. 117 Cost.<sup>5</sup>

La preoccupazione per la portata pervasiva delle materie trasversali di competenza statale, in grado di flessibilizzare i confini tra potestà statale e regionale al di là dei confini compatibili con una Costituzione rigida, si è imposta con sempre maggiore rilievo, unitamente alla ricerca di – sempre problematici – criteri di misurazione del grado di penetrazione ammissibile delle potestà trasversali nelle competenze regionali nominate o residuali<sup>6</sup>, nonché alla generale lamentela dell'assenza di adeguate sedi di confronto e di partecipazione regionale alla “fase ascendente” delle decisioni politiche-legislative<sup>7</sup>.

L'esito in un certo senso estremo di questo percorso può essere visto nella messa in

---

<sup>3</sup> Secondo una valutazione abbastanza diffusa tra gli interpreti. Cfr., per tutti, A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>5</sup>, Torino, 2022, p. 168 che evidenzia “erraticità delle collocazioni” di materie; incongruenze e dimenticanze; errori materiali. Di “difetti tecnici gravi in una riforma costituzionale” anche se non “tali da viziare l'impianto, l'architettura della riforma del 2001” scrive ora M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, in *Federalismi.it.*, n. 20/2022, p. 8. Si può aggiungere che i difetti, per quanto gravi, non esonerano l'interprete dalla ricerca delle soluzioni più sensate e coerenti con l'impianto complessivo della Costituzione, all'interno ed all'esterno del titolo V.

<sup>4</sup> E ciò, si badi, con riferimento ad un elenco di voci competenziali come quelle dell'articolo 117 Cost. nella sua originaria formulazione costruito in modo prevalente su materie oggettivamente intese... Per la sottolineatura di questo aspetto critico dell'esperienza concreta del “primo” regionalismo italiano, cfr., S. MANGIAMELLI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 109 ss. Per il trascinarsi di tale approccio anche nel “secondo” regionalismo”, cfr. ID., *Il profilo dell'istituto regionale a sette anni dalla revisione costituzionale*, in ID., *Lecture sul regionalismo italiano. Il Titolo V tra attuazione e riforma della riforma*, Torino, 2011, p. 9.

<sup>5</sup> La *ratio* originaria dell'inserimento delle materie trasversali statali in un assetto costituzionale ispirato da “dinamiche di matrice federale” è stata recentemente sottolineata da M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, p. 18 s.

<sup>6</sup> Si vedano, per tutti, i contributi di F. BENELLI, *La “smaterializzazione” delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, spec. cap. III; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, spec. p. 186 ss.; A. CANDIDO, *Confini mobili. Il principio autonomista nei modelli teorici e nelle prassi del regionalismo italiano*, Milano, 2012, spec. cap. IV; M. CARRER, *Il legislatore competente. Statica e dinamica della potestà legislativa nel modello regionale italiano*, Milano, 2012, spec. cap. II.

<sup>7</sup> Stante l'inattuazione della – pur limitata – previsione dell'art. 11 della l. cost. n. 3 del 2001. Sul punto si tornerà a conclusione del presente lavoro.

discussione della stessa significatività (oltre che utilità) del ricorso alla nozione di “materia di competenza legislativa”, a favore di un approccio per “politiche legislative”, svincolate dal riferimento ad ambiti tendenzialmente pre-costituiti rispetto all’atto di esercizio della competenza<sup>8</sup>. Anche senza arrivare a tale esito estremo si è evidenziata la necessità di integrare la nozione di politica legislativa all’interno del processo di interpretazione ed implementazione delle materie di competenza regionale per come definite dal testo costituzionale<sup>9</sup>.

## **2. Per un diverso inquadramento della trasversalità: potestà regionali e statali e principio di continuità**

Lungi dal rimettere in discussione gli assunti di fondo del quadro esposto nel paragrafo precedente, il presente contributo si propone di fornire alcuni elementi che vorrebbero essere utili ad un migliore inquadramento e comprensione di tale assetto e, se del caso, risolvere taluni problemi che l’intreccio competenziale continuamente pone.

Il necessario punto di partenza – ed oggetto specifico di questo lavoro – è rappresentato da una sorta di inversione di prospettiva di osservazione del fenomeno della trasversalità e dell’intreccio: partire, cioè, non già dalla generale (che rischia di divenire generica ed indifferenziata...) potenzialità di penetrazione in ambito regionale della fonte legislativa statale ma dalla pre-esistente disciplina regionale – da considerare la potestà legislativa “naturale” di regolazione della materia - sulla quale interviene il legislatore statale.

Tale approccio al fenomeno risponde del resto ad uno dei principi ispiratori del regionalismo italiano per quanto riguarda il concreto avvio dei sistemi di ripartizione di competenza per come definiti o ri-definiti dalla fonte di grado costituzionale: il principio di continuità normativa. Come nella fase di avvio del regionalismo italiano l’affermazione del principio di continuità offrì una soluzione teoricamente sostenibile e, soprattutto, praticamente gestibile dell’introduzione di un nuovo regime competenziale tra enti territoriali<sup>10</sup>, dopo la riforma del 2001 esso ha continuato a sovrintendere alla concreta attivazione del nuovo riparto

---

<sup>8</sup> Per una incisiva critica all’approccio “per materie” nella definizione dei rapporti tra Stato e Regioni, cfr. R. BIN, *Governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 2013, p. 509 ss. In precedenza, cfr. ID., *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze ma delle politiche*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2009, p. 203 ss.

<sup>9</sup> Per questa prospettiva, cfr., recentemente, S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell’esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, Milano, 2020, p. 74 ss.

<sup>10</sup> Come emerge chiaramente dalla riflessione sul punto di V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, in *Le Regioni*, 1982, ora in ID., *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, Milano, 1985, p. 258 ss., il quale appare ben consapevole sia dei problemi interpretativi - e soprattutto applicativi - discendenti da altre soluzioni, forse logicamente più rigorose (come l’applicazione dei principi per colmare le apparenti lacune), sia delle conseguenze dell’accoglimento del principio di continuità in ordine ai concreti rapporti tra legge statale e regionale (preferenza, anziché riserva di competenza della legge regionale rispetto a quella statale). Pregi e limiti pratici dell’applicazione del principio di continuità in occasione della concreta attivazione delle Regioni ordinarie erano stati evidenziati anche da L. PALADIN, *Questioni di adeguamento della legislazione statale alle esigenze dell’autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 1971, p. 1167 ss., a commento della sent. n. 119 del 1971 della Corte costituzionale.

di potestà legislativa<sup>11</sup>. Se nella fase di avvio del primo regionalismo l'attenzione dell'interprete e dell'operatore pratico ricadeva sulla preesistenza generalizzata di competenze legislative statali che venivano gradatamente a cedere il passo alle fonti legislative regionali nel momento del loro concreto venire in essere, nella fase di avvio del secondo regionalismo, oltre al già menzionato modulo di operatività per le "nuove" competenze regionali, rispetto a quelle statali<sup>12</sup>, il principio di continuità opera – ed è questa la prospettiva che qui interessa sottolineare – anche nei casi di "nuove" competenze statali rispetto a pre-esistenti competenze regionali: tipologia di cui la tematica della potestà legislativa trasversale rappresenta appunto l'ipotesi più evidente<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> A partire dalla sent. n. 282 e - in termini ancor più espliciti - dall'ord. n. 383 del 2002 della Corte costituzionale. L'operatività del principio in questione nel nuovo titolo V era stata ribadita, all'indomani dell'entrata in vigore dello stesso, tra gli altri da A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2003, p. 1154 ss., nella consapevolezza delle perplessità sulla possibile tenuta del meccanismo in questione nel caso di inerzia degli attori chiamati a porre nuove norme adeguate al nuovo riparto di competenza (p. 1157). Per la sua qualificazione come "principale regolatore della successione nel tempo delle norme costituzionali", senza riferimento alle strutture organizzative da queste implicate, cfr. M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in *Le Regioni*, 2004, p. 358 s. che sottolinea giustamente la svolta rappresentata dal principio di continuità istituzionale introdotto dalla sent. n. 13 del 2004. Il carattere "logic[o], necessari[o] ed inevitabile" della soluzione fatta valere dall'ord. n. 383 è rimarcato da M. CARRER, *Il legislatore competente*, cit., p. 107. Per la sottolineatura della sua centralità per risolvere i "complicati problemi di diritto transitorio in relazione alla successione tra vecchio e nuovo art. 117 Cost.", in assenza di norme transitorie, cfr. B. CARAVITA – F. FABRIZZI – A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli Enti locali*, Torino, 2019, p. 146 ss. ed *ivi* il passaggio in rassegna delle sue concretizzazioni, non tutte pacifiche ed esenti da problemi. La contestualizzazione dell'istituto in questione all'interno del più generale sfavore del Giudice di costituzionalità delle leggi per le situazioni di possibile "vuoto normativo" è operata da R. PINARDI, *L'horror vacui nel giudizio sulle leggi. Prassi e tecniche decisionali utilizzate dalla Corte costituzionale allo scopo di ovviare all'inerzia del legislatore*, Milano, 2007, pagg. 58 s. e 111 s. La differente operatività del principio di continuità a seconda che esso venga applicato a leggi di disciplina sostanziale di una materia od a leggi attributive di competenza normativa (come nel caso della sent. n. 376 del 2002) è evidenziata da M. BELLETTI, *Il contributo giurisprudenziale alla concreta delineazione di contorni del Titolo V. Connessione tra problematiche di diritto intertemporale e questioni di natura sostanziale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2002, p. 1123 ss. L'inquadramento del principio di continuità nei rapporti tra Stato e Regione all'interno di un più vasto quadro riferito al diritto pubblico ed in particolare amministrativo è svolto da O. PINI, *Il principio di continuità dei poteri pubblici e della funzione amministrativa*, Torino, 2020, spec. p. 22 ss. per l'aspetto che qui interessa, nonché p. 28 per la rilevazione dell'ultrattività del precedente riparto competenziale per le attribuzioni regolamentari ed amministrative.

<sup>12</sup> Per una recente riaffermazione dell'operatività del principio in questione, con riferimento all'ammissibilità di interventi legislativi regionali di disciplina delle "case funerarie", in assenza di specifici principi fondamentali della materia "tutela della salute", cfr. sent. n. 166 del 2021, in particolare n. 3.2 del *Considerato in diritto*. La pronuncia appare interessante poiché a tale dichiarazione di non fondatezza del ricorso avanzato dal Governo ex art. 127 Cost., si accompagnano dichiarazioni di illegittimità costituzionale delle disposizioni regionali nelle parti in cui si riscontrano violazioni di principi fondamentali effettivamente vigenti. A commento della decisione, cfr. A. CANDIDO, *Vuoti normativi e strumenti di flessibilità nel sistema delle fonti: le norme regionali cedevoli*, in *Giur. cost.*, 2021, p. 1642 ss.

<sup>13</sup> Anche se non l'unica: per l'affermazione della riespansione della disciplina statale in materia di illeciti edilizi, a seguito della dichiarazione di illegittimità per violazione del principio di ragionevolezza di una disciplina regionale, cfr. la recente sent. n. 165 del 2022 della Corte costituzionale, ove si ha cura di sottolineare l'assenza di ogni "vuoto" di disciplina in materia, attesa la riespansione dell'operatività della normativa statale (n. 7 del *Considerato in diritto*). Per la individuazione di tale soluzione per tutti i casi in cui venga meno la disciplina regionale, cfr. già in passato, V. CRISAFULLI, *Vicende della questione regionale*, cit., p. 259. Nel medesimo senso, cfr. A. ANZON, *Mutamento dei principi fondamentali delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio* (Nota a C. cost., sent. n. 214 del 1985), in *Giur. cost.*, 1985, p. 1667.

### 3. Bilateralità delle competenze legislative e differenziazione delle diverse ipotesi

La presenza dei legislatori regionali all'interno di materie del secondo comma dell'art. 117 Cost. non costituisce, comunque, un'ipotesi anomala od eccezionale legata alla saldatura tra le varie fasi storico-costituzionali del regionalismo italiano. Essa appare invece con una frequenza ricorrente; espressione di una "relazione biunivoca, da leggersi in chiave di reciprocità"<sup>14</sup> tra legislatori, legata alla cura della diversa dimensione di interessi distinti ma inevitabilmente coordinati. Ciò non significa, si badi, abbandonare il criterio della ripartizione per materie – almeno nella prospettiva di chi scrive – ma integrarlo e renderlo più aderente alla realtà normativa (ed in grado di condizionare quella effettuale...)<sup>15</sup>.

Ed è proprio rimanendo legati (*rectius*: vincolati) al criterio di interpretazione per materie che occorre distinguere tra le diverse ipotesi, ovvero tra le diverse materie di competenza esclusiva statale nelle quali insistono norme regionali, non ponendosi tutte le fattispecie come identiche tra loro. Solo partendo dalla "consistenza oggettiva" della materia<sup>16</sup> è possibile definire il grado della relazione biunivoca tra legislatori. Né può trascurarsi quale competenza legislativa regionale sia esercitata all'interno della materia statale, variando a seconda di questa il grado di "trasversalità attiva" delle norme regionali in questione. Come si cercherà di evidenziare in seguito, tale grado varia abbastanza sensibilmente da materia regionale a materia, indipendentemente dalla sua qualificazione come materia di competenza ripartita o residuale.

Ciò che appare più interessante da evidenziare è che tale approccio è in grado di offrire un punto di osservazione privilegiato sul maggiore o minore dinamismo della legislazione regionale e sul suo grado di innovatività del tessuto ordinamentale complessivo: è partendo dalla legislazione regionale (anche) nelle materie di competenza esclusiva statale e non viceversa che si coglie in senso più pieno i caratteri dell'attuale dell'esperienza regionale italiana.

### 4. Il "grado zero" della bilateralità

Vi sono alcune ipotesi in cui la compresenza di norme statali e regionali in una determinata materia appare di difficile praticabilità ed avulsa dai caratteri concreti del regionalismo italiano.

Questo avviene per le materie di competenza legislativa esclusiva statale corrispondenti a

---

<sup>14</sup> F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, cit., p. 102 ss. Di trasversalità attiva sia delle competenze legislative statali sia di quelle regionali scrive F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Roma, 2015, p. 104 ss.

<sup>15</sup> In senso giustamente critico nei confronti dell'approccio liquidatorio del riparto di competenze per materie; materie che restano il punto di riferimento imprescindibile per l'interprete del sistema vigente, oltre che il punto di partenza per operazioni di riforma del titolo V, cfr. M. OLIVETTI, *Rilievi sparsi sulle funzioni legislative statali e regionali nel nuovo titolo V, venti anni dopo*, cit., p. 15.

<sup>16</sup> Da ricostruire, quando possibile, secondo il criterio storico normativo o quello letterale/sistematico, ove il primo non sia utilizzabile per la novità della materia, comunque ricostruibile in termini oggettivi. Sul punto, si rinvia alle considerazioni di A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, cit., p. 124 ss. ribadite in ID., *Diritto regionale*, cit., p. 170. Per la condivisibilità di tale impostazione rinvio a E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in AA.VV. (a cura di S. CASSESE), *Dizionario di diritto pubblico*, vol. IV., Milano, 2006, p. 3600.

“tradizionali funzioni statali”<sup>17</sup> e, si potrebbe aggiungere, maggiormente vicine al nucleo della statualità/sovranità per come intesa nella nostra tradizione politica e giuridica. E’ il caso dell’ “ordinamento civile e penale” e della “giurisdizione” (comprensiva della “giustizia amministrativa”) e delle “norme processuali” di cui alla lettera l) del secondo comma dell’art. 117 Cost.

Nel caso dell’ “ordinamento penale”, il tradizionale limite del “diritto penale” affermatosi nell’esperienza del primo regionalismo italiano<sup>18</sup> è stato sostanzialmente confermato e trasformato in una materia autonoma<sup>19</sup> e la Corte costituzionale ha ribadito anche recentemente la riserva assoluta di legge statale per le leggi penali in senso stretto, salvo ristrette integrazioni realizzabili ad opera di fonti diverse<sup>20</sup>. Di qui, l’avvicinamento del rapporto legge (statale) penale/legge regionale ai modelli di *federal preemption* per cui ove si estende l’operatività del diritto penale statale si materializza un limite pressoché assoluto di intervento del legislatore regionale<sup>21</sup>.

Benché più controverso, dal punto di vista astratto<sup>22</sup>, anche la materia “ordinamento civile” si pone in linea di continuità con il preesistente limite del diritto privato operante nei confronti del legislatore regionale, tanto da spingere la Corte ad affermare anche in epoca recente che la revisione costituzionale del 2001 ha “codificato il limite del “diritto privato”, consolidatosi già nella giurisprudenza anteriore alla riforma costituzionale del 2001”<sup>23</sup>.

In questa sede ci si limita a sottolineare come tale approccio abbia avuto un rilievo notevole nel ridurre i margini di intervento dei legislatori regionali in una materia sicuramente significativa per l’identità della Regione come “ente pubblico”, ovvero l’ordinamento amministrativo del personale dipendente e di altre figure riconducibili all’organizzazione regionale, in conseguenza della c.d privatizzazione del rapporto di lavoro dei dipendenti della pubblica amministrazione. Ciò avviene anche nel caso - ma non senza tensioni sul punto di equilibrio tra le due competenze - nel caso di Regioni ad autonomia speciale dotate di

<sup>17</sup> Per usare l’espressione di M. OLIVETTI, *Le funzioni legislative regionali*, in AA.VV. (a cura di T. GROPPi - M. OLIVETTI), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V<sup>2</sup>*, Torino, 2003, p. 100.

<sup>18</sup> Per l’esperienza anteriore alla riforma, cfr. il riepilogo di L. PALADIN, *Diritto regionale<sup>6</sup>*, Padova, 1992, p. 89 e nota 44 per i ristretti margini di intervento in materia penale riconosciuti in tale esperienza alle Regioni.

<sup>19</sup> Si veda in termini netti la sent. n. 285 del 2004, n. 2 del *Considerato in diritto*, sottolineandosi l’impossibilità, di regola, di determinare *a priori* i confini della materia penale ed il ruolo rilevante assunto dal sindacato di ragionevolezza.

<sup>20</sup> Sent. n. 134 del 2019, n. 3.1 del *Considerato in diritto*. Cfr. anche la recente sent. n. 5 del 2021 per quanto riguarda il rapporto tra sanzione penale (statale) e sanzioni amministrative (regionali) ed il quadro riepilogativo offerto a tale proposito da P. CERBO, *Sistemi sanzionatori e autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 2021, p. 808 ss. ed *ivi* il richiamo all’ (ancora centrale) art. 9, comma 2, l. n. 689 del 1981.

<sup>21</sup> Per questa analogia, cfr. A. BARLETTA, *Ordinamento penale (art.117.2.L)*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, Napoli, 2015 pagg. 167 e 169.

<sup>22</sup> Sul punto resta centrale l’analisi di E. LAMARQUE, *Regioni e ordinamento civile*, Padova, 2005, anche se l’A. manifesta la sua preferenza per una tesi “continuista pura” rispetto all’esperienza precedente alla riforma del Titolo V (p. 275 ss.).

<sup>23</sup> Cfr. sent. n. 244 del 2020, n. 3.5.1. del *Considerato in diritto* ed *ivi* rinvii a decisioni precedenti. Per una tipologia di ipotesi applicative, cfr., ad esempio, G. FONTANA, *Ordinamento civile (Art. 117.2.L)*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO - A. CELOTTO), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., p. 139 ss.

competenza legislativa primaria in tema di “ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla regione e stato giuridico ed economico del personale”<sup>24</sup>.

#### 4.1. La delega di potestà normativa statale alle Regioni

Un discorso a sé stante - di non secondario interesse teorico ma di scarsa rilevanza pratica, come si vedrà - merita, all'interno delle ipotesi di “grado zero” di bilateralità, il caso della delega di potestà normativa (testualmente: di potestà regolamentare) dallo Stato alle Regioni nelle materie di competenza esclusiva di quest'ultimo, secondo la previsione del sesto comma dell'art. 117 Cost.

Ci troveremmo di fronte ad un caso in cui la compresenza dei legislatori (o più ampiamente dei produttori di norme) statali e regionali all'interno di materie di competenze esclusiva statale non scaturisce da sempre opinabili operazioni di interpretazione costituzionale sul significato delle materie *al di là del testo* della Costituzione ma dalla formulazione del testo stesso della previsione costituzionale sul riparto delle competenze. Coerentemente con i caratteri della delega di funzioni, si tratterebbe di un istituto in grado di attenuare le rigidità delle prescrizioni costituzionali, flessibilizzando ed adattando alle esigenze concrete il riparto materiale<sup>25</sup>.

Se già con riferimento alla delega di funzioni amministrative alle Regioni nell'esperienza anteriore alla riforma del 2001 si era evidenziata una sostanziale “atrofia” dell'istituto<sup>26</sup>, ancora più severo appare il bilancio della delega di potestà normativa del sesto comma dell'art. 117 Cost. vigente, essendosi osservato come “questa previsione è rimasta sostanzialmente lettera morta”<sup>27</sup>.

Le ragioni che portano a questo risultato “a grado zero” sono molteplici ed hanno probabilmente diversi gradi di profondità.

Da parte regionale vi è stata probabilmente una resistenza a vedere inquadrata la propria azione entro lo schema ritenuto rigido ed amministrativistico della delega di funzioni, per

---

<sup>24</sup> Si veda, a questo proposito, la recente sent. n. 153 del 2022 della Corte costituzionale ed il problema della “convivenza” tra competenza primaria della Regione Valle d'Aosta in tema di disciplina dei compensi previsti per Presidente e membri del Consiglio di amministrazione di una società finanziaria regionale, in via di principio oggetto di una clausola di salvaguardia da parte della legislazione statale in materia, e limite generale dell'ordinamento civile (a proposito del quale cfr. anche la sent. n. 191 del 2017).

<sup>25</sup> Sulla delega amministrativa nel disegno originario della Costituzione, chiamata ad introdurre un margine di flessibilità del disegno complessivo dei rapporti Stato-Regioni, cfr. A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in ID. *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, p. 20 (ed in precedenza in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988). Per la sottolineatura della funzione sperimentale; di sburocratizzazione dell'amministrazione regionale; di differenziazione e di valorizzazione del principio di prossimità e partecipazione propria dell'istituto della delega, oltre che quella di flessibilizzazione, cfr. l'analisi di C. BERTOLINO, *La delega di funzioni amministrative: alla ricerca delle ragioni di «abbandono» dell'istituto*, in *Le Regioni*, 2019, p. 986 ss., che evidenzia subito dopo la “crisi” dell'istituto già nel primo regionalismo (p. 989).

<sup>26</sup> Per usare l'espressione di G. FALCON, *Funzioni amministrative ed enti locali nei nuovi artt. 118 e 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 392, nota 1.

<sup>27</sup> Così M. MASSA, *Art. 117, comma 6*, in AA.VV. (a cura di F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G.E. VIGEVANI), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*<sup>2</sup>, vol. II, Bologna, 2021, p. 366. In senso più ampio “una neutralizzazione quasi generalizzata dei meccanismi di flessibilizzazione” previsti dalla riforma del 2001 è evidenziata da C. PINELLI, *Cinquant'anni di regionalismo, fra libertà dallo Stato e culto per l'uniformità*, in *Dir. pubbl.*, 2020, p. 761.

quanto già nell'esperienza anteriore del 2001 si sia cercato di valorizzare gli aspetti originali di questa delega intersoggettiva tra enti costituenti l'articolazione territoriale della Repubblica<sup>28</sup>. Di qui, una scarsa pressione nella ricerca di ipotesi di attivazione dell'istituto, "saltando" direttamente alle più intriganti potenzialità offerte dall'art. 116, terzo comma, Cost....

Del resto, gli orientamenti restrittivi della Corte costituzionale sui margini di autodeterminazione della Regione nello svolgimento della delega di funzioni amministrative recentemente fatti valere<sup>29</sup> offrono qualche supporto a tale atteggiamento mentre, al contrario, soprattutto con riferimento alla delega prevista dall'art. 117, sesto comma Cost.<sup>30</sup>, occorrerebbe riconoscere alla Regione delegata la scelta se provvedere allo svolgimento in via legislativa o regolamentare della delega<sup>31</sup>.

Da parte statale, invece, va considerato che la valorizzazione e l'implementazione dell'istituto richiede un atteggiamento di favore e supporto della *ratio* traslativa delle funzioni legislative ed amministrative dal centro alla periferia sottesa al Titolo V riformato che non è facilmente individuabile nell'esperienza sin qui trascorsa, essendo anzi molto spesso lo sforzo statale finalizzato a recuperare ambiti competenziali e non a cederli, facendo leva, soprattutto nella cruciale sede del giudizio in via principale *ex art. 127 Cost.*, ad interpretazioni estensive e non restrittive delle proprie competenze legislative.

Né la valorizzazione della delega di potestà normativa è stata vista da parte delle maggioranze – anche di diverso orientamento politico – che si sono succedute dal 2001 ad oggi come una soluzione in grado di salvaguardare, con la struttura che la caratterizza, i tratti essenziali unificanti di una disciplina materiale al tempo coinvolgendo (con una scelta spendibile anche politicamente...) gli enti regionali nella sua articolazione concreta.

## 5. Le materie esclusive statali a struttura complessa

Tra le ipotesi di materie esclusive statali che si caratterizzano per una compresenza di norme statali e regionali va ora considerata quella in cui la materia si presenta a struttura duplice e complessa, per una parte statale e per una parte regionale. Va da sé che ci troviamo di fronte ad

---

<sup>28</sup> Cfr., con riferimento al modello delineato dall'art. 118 Cost. nella sua formulazione originaria, A. D'ATENA, *Funzioni amministrative delle Regioni*, in ID. *Costituzione e Regioni*, cit., p. 268 ss. (ed, in precedenza, ID., *Funzione III) Funzioni amministrative delle Regioni*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. XIV, Roma, 1989).

<sup>29</sup> Ci si riferisce alla recente sent. n. 189 del 2021 che ha dichiarato incostituzionale il tentativo di una Regione di delegare agli enti locali competenze in materie ambientali ad essa conferite *ex art. 118*, primo comma, Cost. nella formulazione vigente, ritenendo che la competenza esclusiva statale in materia di "tutela dell'ambiente" ricomprenda l'individuazione del soggetto chiamato a disimpegnare la funzione amministrativa. Nella decisione viene sottolineata la circostanza della scomparsa della delega come strumento di "normale" esercizio delle funzioni amministrative da parte regionale presente nel testo originario dell'art. 118 Cost. (n. 6.2.1 del *Considerato in Diritto*). A commento della decisione ed in senso non sfavorevole ad essa cfr. C. NAPOLI, *Sulla sopravvenuta incompatibilità a Costituzione della delega amministrativa intersoggettiva*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, reperibile in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 3 del 2022, p. 33 ss.

<sup>30</sup> Ma analoghe considerazioni potrebbero valere anche con riferimento alla delega di funzioni amministrative.

<sup>31</sup> Cfr., in questo senso, rinviando alle determinazioni autonome delle singole Regioni, soprattutto all'interno dei loro statuti, sin dal periodo immediatamente successivo all'entrata della riforma, R. BIN, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 368.

una compresenza strutturale e dipendente dalla natura della materia stessa e non da un atto di disposizione dello Stato, come si è appena visto nell'ipotesi – più teorica che reale – della delega di potestà normativa.

Gli esempi più caratteristici di tale fenomenologia competenziale sui quali ci si soffermerà in questa sede sono rappresentati dalle materie dell' "ordine pubblico e della sicurezza" e dell' "immigrazione", rispettivamente previste alle lettere *h*) e *b*) del secondo comma dell'art. 117 Cost.

Se ad una prima analisi si potrebbe ricondurre tali ipotesi al più generale discorso di trasversalità delle competenze esclusive statali<sup>32</sup> ad un'analisi più approfondita emerge come la materia statale presenti una oggettività che al tempo stesso la garantisce rispetto a tentativi regionali di intervento, magari motivati con il fine di assicurare *standards* più elevati di tutela, come può accadere per le competenze trasversali vere e proprie<sup>33</sup>, ma al tempo stesso la limita, rispetto a corrispondenti competenze regionali che assumono i caratteri di una sorta di materia complementare e connessa<sup>34</sup>.

Riassumendo in termini estremi un processo interpretativo che ha visto nel corso degli anni impegnati giurisprudenza costituzionale e studiosi, si può dare oggi per consolidata la qualificazione della materia "ordine pubblico e sicurezza" come di una "materia in senso proprio, e cioè una materia oggettivamente delimitata"<sup>35</sup>, avente come perno due nozioni (quella di *ordine pubblico* e di *pubblica sicurezza*) ben note al diritto pubblico (oltre che al diritto penale ed al diritto di polizia) italiano e ricostruibili utilizzando il criterio storico-normativo<sup>36</sup>. La giurisprudenza costituzionale ha peraltro avuto il merito di individuare accanto a questa – difficilmente intaccabile - prerogativa statale<sup>37</sup> un ambito di intervento regionale riconducibile

<sup>32</sup> Nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della riforma, all'interno della prima organica riflessione dedicata all'art. 117, secondo comma, lett. *h*) Cost., una lettura in questi termini è stata avanzata da P. BONETTI, *Ordine pubblico, sicurezza, polizia locale e immigrazione nel nuovo art. 117 della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2002, p. 483 ss. La rilevazione di "molteplici incroci" con i più svariati ambiti materiali, conseguente alle "istanze finalistiche" presenti in tale voce competenziale e l'amplificazione della sua natura trasversale ad opera della giurisprudenza costituzionale sono sottolineati da G. PICCIRILLI, *Ordine pubblico e sicurezza ad esclusione della polizia amministrativa locale (art. 117.2.H)*, in AA.VV. (a cura di R. BIFULCO – A. CELOTTO), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, cit., p. 125 s. Per il periodo successivo, facendo leva sulla sent. n. 428 del 2004 della Corte costituzionale, cfr. P. BONETTI, *La giurisprudenza costituzionale sulla materia «sicurezza» conferma la penetrazione statale nelle materie di potestà legislativa regionale* (nota a C. cost., sent. n. 222 del 2006), in *Le Regioni* 2007, p. 124 ss.; ID., *L'ordinamento della polizia locale tra Stato e Regioni* (nota a C. cost., sent. n. 167 del 2010), in *Le Regioni* 2011, p. 707 ss.; T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»* (nota a C. cost., sent. n. 21 del 2010), in *Le Regioni* 2010, p. 1118 ss.

<sup>33</sup> Cfr. *infra* par. 6 del presente lavoro.

<sup>34</sup> La novità di questa interpretazione restrittiva di una materia di competenza esclusiva statale è sottolineata da S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., p. 205, che evidenzia la diversità rispetto alle materie trasversali vere e proprie ed utilizza la nozione di "materia-ombrello" (p. 204).

<sup>35</sup> Cfr. sent. n. 285 del 2019 della Corte costituzionale ed *ivi* n. 2.3 del *Considerato in diritto*.

<sup>36</sup> Rinvio sul punto a quanto sostenuto da chi scrive in E. GIANFRANCESCO, *Il controllo di vicinato veneto sotto la scure della Corte costituzionale. Ampiezza e limiti della materia di competenza legislativa esclusiva statale "ordine pubblico e sicurezza"*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 2796 ss.

<sup>37</sup> Almeno per la tradizione del diritto pubblico, se non della dottrina dello Stato italiana. Diverso discorso sembra farsi per i "police powers" della paradigmatica esperienza U.S.A, nella quale tali poteri vengono riconosciuti come "historic ... powers of the States" anche se soggetti ad un potenzialmente penetrante intervento federale sulla base di

ad una nozione di “sicurezza in senso lato o secondaria”, che va oltre la nozione di polizia amministrativa locale richiamata dalla lettera *h*) del secondo comma dell’art. 117 Cost.<sup>38</sup>. E’ il campo della “sicurezza integrata”<sup>39</sup> che viene a ricomprendere al suo interno tali e tante ipotesi e modalità di intervento da consigliare l’abbandono di un approccio analitico e di scomposizione a seconda delle molteplici materie di competenza regionale individuabili e piuttosto di considerare la “sicurezza integrata” una materia a sé, con un risultato che se non può raggiungere i risultati dei *police powers* delle esperienze federali classiche apre agli ordinamenti regionali una dimensione di intervento che trascende quella tradizionale della “polizia amministrativa locale”.

La seconda ipotesi di materia a struttura complessa meritevole di considerazione è quella che ha portato alla distinzione tra intervento pubblico avente ad oggetto l’ingresso ed il soggiorno degli stranieri nel territorio dello Stato (cc.dd. *politiche di immigrazione*) di spettanza dello Stato e presidiato dagli obblighi costituzionali in tema di tutela dei diritti ivi compreso il criterio di ragionevolezza e dagli obblighi internazionali<sup>40</sup> ed interventi in altri ambiti che coinvolgono competenze normative regionali oltre che statali<sup>41</sup>. Anche in questo caso la

---

“*clear and manifest purpose of Congress*”. Su questa tensione dialettica che qui non può essere approfondita si veda, ad esempio, R.A. ROSSUM – G.A. TARR, *American Constitutional Law. The Structure of Government*<sup>9</sup>, vol. I, 2014, p. 449.

<sup>38</sup> O, per usare la formulazione della Costituzione del 1948, la “polizia locale ed urbana”, la cui previsione dimostra comunque come lo stesso costituente del 1948 fosse ben consapevole del nesso esistente tra autonomia istituzionale di un ente rappresentativo, governo del proprio territorio ed esercizio di poteri normativi, oltre che amministrativi, “di polizia”. Sul nesso tra governo del territorio e politiche di sicurezza integrata richiama l’attenzione M. IANNELLA, *Le “sicurezze” nell’ordinamento italiano: l’allontanamento dal modello stato-centrico e l’affermazione di una rete plurale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, p. 171 ss.

<sup>39</sup> Nozione che ha un suo punto di riferimento imprescindibile ormai nella sent. n. 285 del 2019 della Corte costituzionale. Per la messa a fuoco e la progressiva emersione di tale nozione, cfr., in particolare, T.F. GIUPPONI, *La sicurezza e le sue “dimensioni” costituzionali*, in *Forumcostituzionale.it* (21.12.2008), par. 5.; ID., *Le dimensioni costituzionali della sicurezza e il sistema delle autonomie regionali e locali*, in AA.VV. (a cura di T.F. GIUPPONI) *Politiche della sicurezza e autonomie locali*, Bologna 2010, 11 ss. (oltre agli altri contributi presenti nel volume); A. PAJNO, *La “sicurezza urbana” tra poteri impliciti e inflazione normativa*, in AA.VV. (a cura di A. PAJNO), *La sicurezza urbana*, Santarcangelo di Romagna 2009, 9 ss. Recentemente, con particolare attenzione alle interazioni con il diritto penale, cfr. G. PIGHI, *Sicurezza urbana integrata e sistema punitivo*, Torino, 2019; M.T. SEMPREVIVA – G. TROMBETTA, *La sicurezza urbana e la sicurezza integrata. Luci e ombre di due recenti categorie*, in *Federalismi.it.*, n. 16/2022, p. 251 ss., con particolare attenzione agli strumenti attuativi a base pattizia di implementazione del modello. I rischi di duplicazione dei meccanismi di coordinazione Stato-Regioni, da un lato, e Stato-Enti locali, dall’altro, sono evidenziati da I. FORGIONE, *La sicurezza pubblica dopo la riforma del Titolo V: verso l’abbandono della tradizione stato-centrica in favore di un modello collaborativo con le Autonomie territoriali?*, in *Diritti regionali*, n. 1/2022, p. 358 s. Per una critica alla “tesi dei settori prossimi” a favore, invece, di una valorizzazione della trasversalità delle materie regionali riconducibili alla “sicurezza secondaria” e ad interventi regionali “maggiormente performativi” rispetto agli obiettivi statali, cfr. G. DI COSIMO, *Le Regioni fra sicurezza primaria e sicurezza secondaria* (Nota a C. cost., sentt. n. 161 e 176 del 2021), in *Giur. cost.*, 2021, p. 2194 s. Le due decisioni appena richiamate sono state commentate criticamente da parte di chi ha visto in esse la mancata sanzione di sconfinamenti regionali in ambiti della sicurezza primaria di spettanza statale: cfr. G. TROMBETTA, *Verso un nuovo paradigma della legislazione regionale in materia di sicurezza?*, in *Diritti regionali*, n. 3 del 2021, p. 987 ss.

<sup>40</sup> Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale nella sent. n. 194 del 2019 (n. 7.6 del *Considerato in diritto*, in particolare per il diritto di asilo) e nella sent. n. 186 del 2020 (n. 4.2 del *Considerato in diritto* con particolare riferimento al parametro offerto dall’art. 3 Cost.).

<sup>41</sup> Come evidenziato nella sent. n. 229 del 2010 della Corte costituzionale (n. 2.2.1 del *Considerato in diritto*). Per la possibilità per le Regioni di far valere “ricadute indirette” sulle proprie competenze di norme statali illegittime per vizi non competenziali (c.d. ridondanza), cfr. sent. n. 194 del 2019 (n. 9.2 del *Considerato in diritto*), ancorché nel caso

pluralità di competenze regionali che possono venire in gioco e la loro connessione teleologica – in senso ampliativo o restrittivo delle condizioni di vita degli stranieri presenti all’interno della comunità regionale...<sup>42</sup> - rende comprensibile e giustifica una considerazione complessiva di esse sotto la denominazione di *politiche per l’immigrazione*<sup>43</sup>. Limitarsi a sottolineare il carattere trasversale delle molteplici competenze regionali coinvolte e la loro incidenza su materie statali rischia di determinare un approccio anche in questo caso eccessivamente analitico: la rilevanza quanti-qualitativa di tali interventi e la necessità di una visione organica di essi giustificano una ricostruzione unitaria. E, del resto, il baricentro di tali interventi appare in genere la salvaguardia di diritti fondamentali di molteplice natura, spesso sociali, cosicché è a partire da questi, più che dagli svariati ambiti materiali incisi, occorre partire per la ricostruzione da parte dell’interprete<sup>44</sup>. In questo senso la nozione di “politiche per l’immigrazione” si presta a tale scopo unificante. Il segmento regionale della complessiva materia immigrazione o, se si vuole, la materia delle politiche per l’immigrazione può in questo modo, peraltro, avvicinarsi, se non coincidere, con una dimensione essenziale di politica pubblica<sup>45</sup>, fermo restando i confini che tale potestà incontra nella potestà statale simmetrica.

---

di specie la doglianza sia stata dichiarata inammissibile. Di un caso di “materia ad integrazione regionale”, distinguendola anche in questo caso dalle materie trasversali, scrive, a questo proposito, S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., 210 s.

<sup>42</sup> Anche questa seconda restrittiva direttrice di intervento ha, nel corso degli anni, assunto una sua consistenza chiamando in più di una occasione la Corte costituzionale ad intervenire. Cfr., recentemente, sentt. n. 106, 107 e 166 del 2018; sentt. n. 44 del 2021 e 9 del 2021. Per l’analisi di tale giurisprudenza cfr. P. MASALA, *L’inclusione sociale degli immigrati e i limiti alle politiche di esclusione: indicazioni dalla giurisprudenza costituzionale*, in *Rivista Aic*, n. 1/2022, p. 12 ss.

Come evidenziato da G. TARLI BARBIERI, *Immigrazione e competenza*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1681, da tempo la Corte costituzionale è chiamata a confrontarsi non solo con leggi regionali che tendono ad ampliare i diritti degli stranieri residenti ma anche con leggi regionali che restringono gli stessi, specialmente subordinando l’accesso a prestazioni sociali alla residenza più o meno prolungata sul territorio regionale. Il differente approccio tra le Regioni in tema di interpretazione dei diritti, specie a prestazione, in chiave più o meno “universalistica” è sottolineato anche da T.F. GIUPPONI, *Immigrazione e diritti: le Regioni fra emergenza e sperimentazione*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1443 ss. Per un esame particolareggiato delle diverse esperienze regionali, si vedano i contributi presenti nel n. 5-6 del 2019 della rivista *Le Regioni*.

<sup>43</sup> Sull’uso di tale distinzione, richiamandone l’origine extra-giuridica, cfr. recentemente O. CARAMASCHI, *La dimensione regionale del fenomeno migratorio tra interventi normativi, riparto di competenze e giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, p. 10. La distinzione è richiamata anche da F. BIONDI DAL MONTE - E. ROSSI, *Diritto e immigrazioni. Percorsi di diritto costituzionale*, Bologna, 2022, p. 35 all’interno di una organica ricostruzione dello status dello straniero nell’ordinamento italiano alla luce dei vincoli sovranazionali.

<sup>44</sup> Proprio con riferimento alle questioni in tema di immigrazione, ho cercato di evidenziare la “sporgenza” della dimensione della tutela dei diritti su quella del riparto di competenze materiali e la idoneità della prima a condizionare e riconformare la seconda in E. GIANFRANCESCO, *Le Regioni e l’immigrazione tra diritti e competenze*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1285 ss.

<sup>45</sup> Lo “scuotimento” di un pò tutte le competenze statali ex art. 117, secondo comma, Cost. (ed a maggior ragione, si può aggiungere di quelle regionali) e l’esigenza di raccordare adeguatamente la “politica migratoria” alla materia “immigrazione” sono sottolineate da S. MANGIAMELI, *Immigrazione e competenze*, in *Le Regioni*, 2019, p. 1456, il quale rimarca, opportunamente, il punto di snodo rappresentato dalla legge statale di coordinamento ex art. 118, comma 3, Cost.

## 6. Dimensioni problematiche della trasversalità

L'attitudine delle "materie trasversali" statali a resecare profondamente le materie di competenza legislativa regionale costituisce, come si è già evidenziato, uno degli aspetti maggiormente evidenti della riforma del 2001, e della sua concreta attuazione; della *living constitution* che scaturisce dalla combinazione tra previsioni formali ed interpretazione – soprattutto ad opera del Giudice di costituzionalità delle leggi – di essa.

Vero è che l'attitudine delle competenze enumerate, specie se costruite in termini finalistici, ad erodere le competenze residuali "anonime" era stata sin dall'inizio evidenziata, sulla scorta delle esperienze dei cosiddetti federalismi storici<sup>46</sup>. In questo senso il fenomeno qui considerato può essere in parte considerato fisiologico e lo sconcerto che esso ha prodotto deve essere ricondotto ad una "crisi da crescita" dell'interpretazione di un modello di rapporti tra centro e periferia ispirato a logiche di sistema affini ai modelli federali.

Al tempo stesso, sembra che le modalità di operatività della trasversalità abbiano ereditato alcuni tratti dell'esperienza anteriore alla riforma del 2001 ed in particolare della dimensione dell'interesse nazionale nella scelta sull'*an* e sul *quantum* dell'incursione legislativa statale nella materia regionale, tracciando una problematica linea di continuità tra disciplina costituzionale anteriore alla riforma e successiva alla stessa<sup>47</sup> ove, come è evidente, era e resta debole e recessiva la posizione dell'ente Regione.

Non sono solo le materie di competenza legislativa "residuale" ex art. 117, quarto comma, Cost. ad aver fatto le spese di tale interpretazione estensiva della trasversalità statale ma anche materie di competenza ripartita, per le quali il punto di equilibrio tra istanze unitarie e di decentramento sembrerebbe essere ipostatizzato nel discrimine norma di principio/norma di dettaglio<sup>48</sup>. L'interpretazione restrittiva della materia "valorizzazione dei beni culturali" rispetto alla "tutela dei beni culturali"<sup>49</sup>; della voce "professioni" rispetto all' "ordinamento e

<sup>46</sup> S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, cit., p. 116.

<sup>47</sup> Di un ritorno alla "prevalenza degli interessi" nelle operazioni di interpretazioni delle materie di competenza regionale scrive S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale*, cit., cap. IV. Con specifico riferimento alle materie trasversali la prevalenza non già della materia astrattamente intesa ma degli scopi perseguiti è sottolineata da F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, cit., p. 109. Per l'accentuazione della configurazione delle materie trasversali come "positivizzazione dell'interesse nazionale", successivamente alla riforma del 2001, cfr. A. MITROTTI, *L'interesse nazionale nell'ordinamento italiano. Itinerari della genesi ed evoluzione di un'araba fenice*, Napoli, 2020, cap. II, spec. p. 135 ss. Per la sopravvivenza di tale limite anche dopo la riforma del Titolo V, nella ricostruzione del "regionalismo reale" italiano, cfr. S. ARU, *La continuità del regionalismo italiano*, Napoli, 2020, p. 75 ss.

<sup>48</sup> Senza poter approfondire ulteriormente il punto, sembra che la competenza ripartita dell'art. 117, terzo comma, Cost. sia quella che ha subito maggiormente gli aspetti negativi del pur indispensabile principio di continuità, vedendo "prolungate" nell'esperienza attuale soluzioni restrittive del primo regionalismo che potevano essere ripensate. Sui "difetti contingenti" di tale esperienza rinvio a E. GIANFRANCESCO, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia*, in [www.issrfa.cnr.it](http://www.issrfa.cnr.it), Sezione Studi e interventi, 2004, par. 6.1. Per un bilancio del primo decennio di esperienza della competenza ripartita successivamente alla riforma, cfr. F. CORVAJA, *La potestà concorrente, tra conferme e novità*, in *Le Regioni*, 2011, p. 287 ss.; S. MANGIAMELI, *Il titolo V della Costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, n.2/2016, p. 26 ss.

<sup>49</sup> Sull' « "attrazione" della valorizzazione [dei beni culturali] nell'alveo della tutela a danno, naturalmente, delle competenze regionali », operata dalla giurisprudenza costituzionale soprattutto con la sent. n. 140 del 2015 scrive, a bilancio dell'esperienza sin qui maturata, A.G. ARABIA, *Valorizzazione dei beni culturali e promozione e organizzazione di*

organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”<sup>50</sup> fino ad arrivare alla sostanziale dissoluzione della materia “ordinamento sportivo” rispetto a competenze esclusive statali<sup>51</sup> ne possono costituire significativi esempi.

La prospettiva di osservazione del fenomeno della trasversalità prescelta per questo contributo è però un'altra. Coerentemente con il titolo del contributo stesso essa mira a sottolineare come occorra affrontare il fenomeno della trasversalità non solo enfatizzando la capacità di intervento del legislatore statale, in una logica che rischia di riecheggiare la dimensione dell'interesse nazionale, ma anche la *preesistenza* e *persistenza* della disciplina regionale nella materia in questione, in grado, in via potenziale, di perseguire quegli stessi obiettivi e valori sottesi all'intervento trasversale del legislatore statale.

Si è già accennato in precedenza alla “relazione biunivoca”<sup>52</sup>, in termini di reciprocità che lega legislatore statale e regionale nelle materie trasversali. Ciò implica, in primo luogo, l'esigenza di considerare le materie incise dagli interventi statali come “già piene” di disciplina, ovvero la disciplina posta dal legislatore regionale nell'esercizio delle proprie competenze. Da un punto di vista formale questo costituisce il presupposto necessario per costruire e, soprattutto, applicare *tests* di valutazione della legittimità dell'intervento statale, sia nell'*an* che nel *quantum*<sup>53</sup>. Da un punto di vista sostanziale, ma con ricadute anche sul sindacato di legittimità dell'intervento, è da rilevare inoltre come le discipline regionali “di base” non meritino forse sempre il severo giudizio qualitativo che talvolta è stato espresso<sup>54</sup>. Da un'analisi della legislazione regionale sostanziale emerge come il quadro complessivo appaia variegato, con ambiti materiali nei quali le leggi regionali si sono caratterizzate per profili di innovatività e cura concreta degli interessi delle comunità sottostanti, come nel caso dell'agricoltura, dell'alimentazione, delle attività culturali, delle discipline assistenziali<sup>55</sup>. E' da questo quadro

---

*attività culturali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, cit., p. 1201 ss., evidenziando invece un ruolo più attivo nella “promozione delle attività culturali” (p. 1200), (sulla quale probabilmente grava in modo meno evidente il vincolo rappresentato da una parallela competenza finalistica statale). Per delle recenti riaffermazioni della distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali, cfr. sentt. n. 138 del 2020 e 45 del 2022 della Corte costituzionale.

<sup>50</sup> Cfr. per tutte la sent. n. 405 del 2005 e la riconduzione degli interventi in materia di professioni ordinistiche a tale materia statale, oltre che la conferma della competenza statale ad individuare le professioni in generale (n. 2 del *Considerato in diritto*). Il bilancio che emerge dalla recente analisi di C. CIPOLLONI, *La materia delle professioni: una concorrenza (sleale) tra normazione statale di principio e legislazione regionale di dettaglio*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, cit. p. 989 ss. è quello di un “progressivo (ri)accanimento della disciplina da parte del legislatore centrale”, con conseguente perdita di interesse delle Regioni ad intervenire in materia (p.1023), tanto per le professioni ordinistiche, quanto per quelle non ordinistiche (p. 1034).

<sup>51</sup> Su questa vicenda, cfr. C. PADULA, *La competenza legislativa regionale in materia di “ordinamento sportivo”: una novità apparente*, in *Le Regioni*, 2006, p. 363 ss.

<sup>52</sup> Cfr. par. 3 del presente lavoro.

<sup>53</sup> Per un richiamo al sindacato *teleologico* ed a quello *funzionale* esercitato dalla Corte costituzionale sugli atti di esercizio delle competenze finalistiche statali, cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*<sup>5</sup>, cit., p. 184 ss.

<sup>54</sup> Cfr., ad esempio, R. BIN, *Governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, cit., p. 524. Recentemente cfr. anche G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, cit., p. 256.

<sup>55</sup> Si rinvia sul punto alle analisi di C. LOSAVIO (agricoltura ed alimentazione); A.G. ARABIA (attività culturali e spettacolo); G.M. NAPOLITANO (assistenza e servizi sociali) presenti nella già ricordata indagine AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche*

normativo che occorre partire per valutare proporzionalità, congruenza e ragionevolezza dell'intervento legislativo trasversale.

Dalla *preesistenza* di una disciplina regionale esercizio di competenze “di base” si può passare alla *persistenza* della competenza regionale in tali ambiti, anche dopo che il legislatore statale sia intervenuto attivando il proprio titolo di intervento trasversale. Questa “forza attiva” della legge regionale, in grado di incidere con capacità derogatoria sulla normativa statale trasversale riespandendo la propria competenza “naturale” è, come è noto, ammessa dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento alla fissazione di *standards* qualitativi più elevati di quelli posti alla base dell'intervento statale: la materia ambientale<sup>56</sup> ma anche quella della determinazione di livelli essenziali di prestazioni<sup>57</sup> ne costituiscono esempi significativi.

La stessa giurisprudenza costituzionale, tuttavia, in alcuni casi limita questa perdurante capacità di intervento regionale in materia, spezzando il rapporto di bilateralità reciproca, affermando l'inderogabilità degli *standards* fissati dal legislatore statale nell'esercizio delle proprie competenze trasversali. La materia ambientale è quella che ha più frequentemente visto l'introduzione di questo elemento di irrigidimento del rapporto tra i due ordini di fonti<sup>58</sup>. Non sfugge la delicatezza del punto, in grado di alterare significativamente l'equilibrio del quadro sin qui ricordato introducendo elementi di “verticalizzazione” dello stesso i quali, se non sono accompagnati da specifici e più stringenti (rispetto a quelli generalmente operanti) *tests* di verifica giudiziale in ordine all'*an* ed al *quantum* di tale intervento inderogabile, rischiano di evocare ancora una volta la dimensione dell'interesse nazionale, refrattario o comunque resistente a verifiche giudiziali...

E' in ultima analisi la persistenza della competenza regionale e, quindi, il lato attivo della bilateralità a venire compromesso in tale ultima ipotesi. Se non è sulla forza attiva della fonte

---

*pubbliche*, cit. Per il quadro articolato e differenziato, anche dal punto di vista qualitativo, degli interventi regionali in materia socio-assistenziale si veda anche G.M. NAPOLITANO, *Le politiche socio assistenziali tra Stato e Regioni a venti anni dalla riforma costituzionale*, in *Federalismi.it.*, n. 20/2022, p. 82 ss.

<sup>56</sup> A proposito della quale, cfr. l'analisi di P. COLASANTE, *Ambiente ed ecosistema*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI – A. FERRARA – F. TUZI), *Il riparto delle competenze nell'esperienza regionale italiana tra materie e politiche pubbliche*, cit., p. 893 ss., il quale sottolinea l'apertura della giurisprudenza costituzionale ad interventi migliorativi degli *standards* statali operato a partire dalla sent. n. 407 del 2002 (p. 903) ma anche l'emersione di “limiti verso l'alto” che rendono non derogabile neanche *in melius* il “punto di equilibrio” fissato dal legislatore statale (cfr. ad esempio la sent. n. 198 del 2018) (p. 907 ss.). Cfr. anche la sent. n. 88 del 2020 a commento della quale G. D'AMICO, *Livelli più elevati di tutela o punto di equilibrio? Il riparto di competenze in materia ambientale e i fanghi di depurazione delle acque reflue*, in *Le Regioni*, 2021, p. 327 ss. (nonché in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 44 ss.).

La materia faunistica costituisce un punto di osservazione privilegiato del rapporto tra una materia di competenza residuale regionale, la possibilità di intervento del legislatore statale di fissare *standards* di tutela ambientale al suo interno e la possibilità per il legislatore regionale di elevare tali *standards*: cfr. recentemente le sentt. n. 21 e 158 del 2021 richiamate da M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, cit., p. 33 ss.

<sup>57</sup> Sul “percorso evolutivo anche significativamente espansivo” di tale materia si vedano le considerazioni di M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, cit., p. 36 ss. Sulla possibilità anche in tali ipotesi di una derogabilità *in melius* delle previsioni statali ad opera del legislatore regionale, cfr. sent. n. 91 del 2020. La trasversalità dinamica a favore della Regione fatta valere in tale decisione è sottolineata da F. BOCCHINI, *La potestà legislativa trasversale delle Regioni nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it.*, n. 4/2021, par. n. 4.

<sup>58</sup> Come evidenziato dagli autori richiamati a nota 56.

regionale corrispondente a quella statale che è possibile far leva, è sulla forza passiva della fonte regionale che occorre ragionare, intendendo tale forza passiva soprattutto come verifica giudiziale della legittimità dell'intervento statale di irrigidimento del riparto<sup>59</sup>.

Sembra difficile spingersi oltre, affermando in via di principio l'esistenza di ambiti materiali regionali insuscettibili di essere incisi dalle competenze trasversali statali<sup>60</sup>. Discutibile in sé, l'ipotesi non sembra soprattutto tener conto dei caratteri concreti della *living constitution* italiana nei rapporti tra Stato e Regione. Meno astratta e più interessante sarebbe, invece, l'idea di individuare un *nucleo minimo incomprimibile di contenuto* per le competenze regionali da opporre agli interventi trasversali statali.

Non sfugge comunque la difficoltà, oltre che l'opinabilità, dei tentativi di individuazione di limiti "sostanziali" di intervento della legislazione statale trasversale nelle materie di competenza regionale e, quindi di salvaguardia delle corrispondenti potestà regionali che, anzi, costituiscono il presupposto di partenza. Al tempo stesso non si può certo rinunciare a queste pur "difficili" operazioni interpretative - la cui verifica è affidata in ultima analisi, come è evidente, al Giudice di costituzionalità delle leggi - se si vuole mantenere un carattere garantistico - se non addirittura prescrittivo - al disegno costituzionale in tema di rapporti Stato e Regioni.

Operata questa necessaria precisazione, non può non convenirsi, tuttavia, sullo squilibrio che viene determinato dal fare affidamento esclusivamente su tale dimensione interpretativa operata essenzialmente "a posteriori" attraverso il sindacato di legittimità costituzionale. Una sede necessaria - anche se, appunto, non sufficiente - di definizione del punto di equilibrio tra competenze regionali "di base" e competenze statali trasversali resta anche quella affidata alla negoziazione politica. In questo senso l'esperienza italiana delle sedi di raccordo tra Stato e Regioni continua ad essere notevolmente deficitaria, continuando a far leva esclusivamente sulla dimensione delle Conferenze e, quindi, dei raccordi tra esecutivi, trascurando la dimensione - quanto mai pertinente nella materia qui trattata - dei raccordi in sede legislativa o, per essere più precisi, della rappresentanza *lato sensu* regionale<sup>61</sup> in quei procedimenti legislativi statali chiamati a concretizzare il punto di equilibrio tra istanze unitarie sottese alla competenza trasversale ed istanze di differenziazione insita nell'esistenza di autonomie legislative costituzionalmente riconosciute<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Intendendo in modo rigoroso i criteri di sindacato richiamati *supra* a nota 53.

<sup>60</sup> Non sembra, quindi, di poter arrivare a ritenere, come fa F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, cit., p. 103, che la "trasversalità passiva" di talune materie regionali a contenuto rigido (quali: polizia locale urbana e locale, tranvie, musei, cave e torbiere) sia tale da renderle non attraversabili in via di principio da competenze trasversali statali, a differenza di altre (turismo, urbanistica, viabilità, agricoltura, caccia, pesca, artigianato) in cui questo può avvenire.

<sup>61</sup> Si utilizza l'espressione *lato sensu* in ragione delle molteplici soluzioni attingibili dal diritto comparato e dall'ingegneria costituzionale (con qualche maggiore preoccupazione per quest'ultima...) per costruire i criteri di composizione di una Seconda Camera di questo tipo.

<sup>62</sup> Andando oltre i parziali risultati offerti dalla svolta rappresentata dalla sent. n. 251 del 2016 che si riferisce alla specifica tematica dei decreti legislativi. L'insufficienza di una dimensione della leale collaborazione limitata alle modalità di esercizio dell'attività esecutiva, lasciando fuori la cruciale funzione legislativa statale, è evidenziata recentemente da A. CARMINATI, *Oltre la leale collaborazione. Al crocevia delle attribuzioni costituzionali degli organi dello Stato*, Napoli, 2020, p. 67. L'esigenza di passare dalla dimensione della "pseudo-determinazione del contenuto dei singoli atti ... alla piena co-decisione sugli obiettivi da perseguire", in una logica di *collaborazione di risultato* è



Ma questo è un ambito nel quale l'inerzia del decisore politico è veramente incolmabile per l'interprete...

---

sottolineata da C. BERTOLINO, *Leale collaborazione fra Stato e Regioni a vent'anni dalla Riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, n. 19/2022, p. 49, menzionando il "convitato di pietra" dell'esperienza collaborativa italiana, ovvero la seconda Camera territoriale (p. 55).