



RIPENSARE IL TITOLO V A VENT'ANNI DALLA RIFORMA DEL 2001
1 AGOSTO 2022

Dinamiche evolutive delle materie
trasversali, tra tentativi di
stabilizzazione e prospettive di
involuzione

di Michele Belletti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*

di Michele Belletti

Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico

Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Il contributo tenta di tracciare la parabola evolutiva delle materie trasversali di competenza esclusiva del legislatore statale, da materie/non materie che, pur impattando sulle competenze regionali, consentivano a quelle di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, a materie che stabilendo un equilibrio costituzionalmente intangibile a difesa di alcuni valori fondamentali, non possono ammettere margini di intervento regionale, ravvisando le origini di questo fenomeno nella leale collaborazione. Da ultimo, si evidenzia come le condizioni di “emergenza” abbiano fatto emergere materie trasversali, che originariamente non erano tali, che escludono in maniera radicale qualsiasi ipotesi di intervento regionale.

Title: Evolutionary dynamics of cross-cutting subjects, between attempts at stabilisation and prospects of involution

Abstract [En]: The contribution attempts to trace the evolution of exclusive transversal state competence. In these areas the State could invade regional competence, but also Regions could extend its competences in the same matters. This could not happen when the law of the State constituted a balance point. In an emergency context, however, the division of competence between State and Regions becomes more rigid.

Parole chiave: Competenze trasversali; Tutela dell’ambiente; Tutela della concorrenza; Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali; emergenza e nuove trasversalità

Keywords: Transversal competences; Protection of the environment; Protection of competition; Essential levels of benefits concerning civil and social rights; Emergence and new transversal competences

Sommario: **1.** Una premessa sulle ragioni “storiche” della trasversalità. **2.** Uno sguardo d’insieme agli effetti della trasversalità: la duplice potenzialità. **2.1.** Duplice potenzialità che si rinveniva già nella leale collaborazione con riguardo a materie per loro natura “trasversali”: il caso emblematico della “tutela dell’ambiente”. **2.2.** La conferma della duplice potenzialità della trasversalità nella prima giurisprudenza costituzionale post-riforma. **2.3.** La successiva delimitazione della duplice potenzialità della trasversalità. **3.** La recente giurisprudenza costituzionale nelle tre materie tradizionalmente trasversali più attenta ai contenuti concreti. **3.1.** La “Tutela della concorrenza”; **3.1.1.** Conseguenze della fondamentalezza della concorrenza. Le liberalizzazioni degli esercizi commerciali e nei servizi pubblici. **3.1.2.** La concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, ovvero, aiuti di Stato, interventi macroeconomici o di rilevanza regionale. **3.2.1.** La recente giurisprudenza in materia di “ambiente”. La distinzione tra caccia e “controllo faunistico”, funzionale ad esigenze di tutela dell’ecosistema e i più ampi margini di intervento del legislatore regionale. **3.2.2.** La verifica in concreto della *ratio* sottesa all’intervento normativo regionale in funzione delle esigenze da bilanciare. Il caso del bilanciamento tra ambiente e turismo e la localizzazione di impianti di produzione di energia. **3.3.1.** I percorsi giurisprudenziali lineari dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. **3.3.2.** L’attraversamento dei diversi ambiti di competenza regionale sempre funzionale ad esigenze di tutela dei diritti. **4.** Alla ricerca di una conclusione: la crisi economico-finanziaria, pandemico-sanitaria e l’emersione di nuove trasversalità che escludono margini di normazione regionale.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Una premessa sulle ragioni “storiche” della trasversalità

Il percorso storico/politico che ha condotto alla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è fin troppo noto per essere qui ripercorso anche solo sommariamente. Basterà ricordare che, mentre in quegli anni il tema dell’assetto e delle competenze degli enti territoriali in generale e delle Regioni in particolare era uno dei principali argomenti di ricerca tra gli studiosi di Diritto Pubblico, oggi, quello stesso tema pare quasi essere scomparso dall’attenzione dei giuspubblicisti¹.

Invero, all’indomani dell’approvazione della legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001, un nutrito gruppo di autorevoli giuspubblicisti non mancava di evidenziare largo consenso, se non addirittura entusiasmo, in merito all’approvazione della riforma. Tant’è che in un Documento di Astrid si leggeva che si tratta della “più grande riforma costituzionale dal 1948 ad oggi”, che ha riscritto l’intero Titolo V della Parte II della Costituzione, assieme alla legge costituzionale n. 1 del 1999, che aveva conferito “piena autonomia statutaria alle Regioni” e introdotto l’elezione diretta dei Presidenti di Regione.

Si precisava, inoltre, che “nella sostanza, alla trasformazione in senso federale della forma dello Stato italiano mancano solo le conseguenti misure di riforma della struttura del Parlamento e della Corte costituzionale”², che peraltro non sono mai intervenute, neppure nella versione “edulcorata” nelle forme della partecipazione delle Regioni ai meccanismi decisionali statali, di cui all’art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001.

È noto che l’intento del legislatore della riforma fosse proprio quello di introdurre dinamiche di matrice federale, quali l’eliminazione di tutti i controlli preventivi, ma, soprattutto, l’inversione del criterio di conferimento delle competenze, sia legislative, che amministrative, per le quali detto criterio era già operante, seppur senza fondamento costituzionale, dalla legge n. 59 del 15 marzo 1997, la c.d. “Bassanini 1”³.

È proprio in questa matrice di origine della riforma costituzionale che trova giustificazione e ragion d’essere la trasversalità di talune materie di competenza esclusiva statale. Il criterio federale di distribuzione delle competenze tra Stato centrale e Stati federati è infatti la conseguenza dell’evoluzione storica del processo federativo, che conosce progressive cessioni di competenze da parte delle entità territoriali periferiche a favore della federazione.

¹ Sul punto, cfr., M. BELLETTI, *La riforma del Titolo V sotto attacco. Dall’entusiasmo regionalista alle torsioni centraliste*, in *Le Regioni*, 1-2/2021, 25 ss.

² Così, cfr., *La riforma del titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione*, Astrid, Roma, marzo 2002.

³ In argomento, cfr., P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, p. 4, ove si precisa che “negli Stati federali la federazione è soggetto a competenze enumerate (...), mentre sono le entità federate ad avere una competenza generale”; cfr., inoltre A. D’ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2017, p. 14, che rileva che “nello Stato federale, le competenze enumerate sono – di regola – le competenze della Federazione; con la conseguenza che gli Stati membri sono titolari di una competenza (...) destinata, residualmente, ad abbracciare tutti gli oggetti che non ne siano esclusi, in quanto attribuiti al centro”.

Nel caso della riforma del 2001, la difficoltà consisteva appunto nel “codificare” nell’art. 117 Cost., 2° comma, quel processo devolutivo di competenze dalla periferia al centro, che normalmente si svolge per decenni, con la conseguente necessità di formalizzare ambiti di competenza esclusiva statale secondo criteri alquanto larghi, delineando non tanto “materie” in senso stretto, quanto, per ricorrere all’espressione utilizzata dalla Consulta, competenze del legislatore statale idonee ad investire tutte le materie⁴, recependo le sollecitazioni già pervenute dalla dottrina, che parlava di “smaterializzazione delle materie”, di “materie non materie”, “materie-funzione”, o, appunto, materie trasversali⁵.

Si possono individuare diverse tipologie di materie trasversali. Per alcune, la trasversalità sarebbe pacifica (“tutela della concorrenza”, “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” e “tutela dell’ambiente”), per altre, sarebbe più controversa (“ordinamento civile”, Corte cost. 233/2006; “ordinamento penale”, Corte cost. 185/2004; “coordinamento della finanza pubblica”, Corte cost. 414/2004; “tutela dei beni culturali”, Corte cost. 232/2005)⁶.

In realtà, come si avrà cura di evidenziare, assumendo come punto di osservazione la giurisprudenza costituzionale, la situazione è alquanto fluida. Formalmente, vi sono materie inequivocabilmente trasversali, ma nella concreta conformazione normativo/giurisprudenziale si rinvergono materie di competenza concorrente che conoscono processi espansivi analoghi alle materie trasversali e materie di competenza esclusiva statale che consentono ampi margini di intervento alla normazione regionale⁷.

2. Uno sguardo d’insieme agli effetti della trasversalità: la duplice potenzialità

La trasversalità trova formalizzazione proprio nella prima pronuncia resa dalla Corte costituzionale in applicazione del nuovo Titolo V, con riferimento ai LEA, ancorché poi non ne venga fatta concreta

⁴ Cfr., Corte cost. 282/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁵ Cfr., B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002; A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale: il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002.

⁶ Così, cfr., L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Bologna, 2018, 349 ss.

⁷ Per uno studio efficace sulle materie trasversali, si rinvia a G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. Zanon e A. Concaro (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, 181 ss., il quale rileva che le materie trasversali rompono la rigidità del nuovo riparto di competenze, introducendo una certa flessibilità e una “dinamicità necessaria” ad un sistema di autonomie territoriali, costituendo comunque un altrettanto necessario elemento unificante. Cfr., anche F. CINTIOLI, *Il problema delle incerte materie nel Titolo V della Costituzione*, in *La Costituzione promessa*, 2004, 47 ss., il quale rileva la mancanza di un’evoluzione storica dietro al riparto per materie, precisando che “quando si parla di materia non si usa un concetto giuridico che possa davvero imprigionare dentro di sé la varietà di interessi e problemi che la legge, statale o regionale (...) deve curare e risolvere”. Il giusto equilibrio tra istanze autonomistiche e istanze unitarie viene dunque rimesso alla Corte costituzionale, che come si avrà cura di evidenziare nel contributo, modula talvolta la sua giurisprudenza a seconda delle specifiche situazioni concrete e alla luce delle dinamiche sistemiche.

applicazione⁸. In quell'occasione la Consulta precisa che si tratta di materia in grado di investire tutte le altre materie, chiarendo che di fronte ad una materia trasversale la competenza regionale ai sensi del 4° comma dell'art. 117 Cost. non rimane esclusiva, ma diviene residuale, come del resto i più attenti commentatori avevano già segnalato, alla luce dei lavori parlamentari⁹.

Tale residualità è peraltro dai confini mutevoli, poiché non si ha un riparto chiaro tra competenza statale e competenza regionale, come per l'ipotesi principio-dettaglio di cui alla competenza concorrente, bensì, un intervento legislativo statale che è soggetto al solo controllo di ragionevolezza e proporzionalità da parte della Corte costituzionale¹⁰. Il che vale, tuttavia, ad esclusione delle ipotesi nelle quali la Consulta ritenga di ricorrere al “criterio della prevalenza” per risolvere i dubbi di allocazione delle competenze, posto che in tal caso la competenza statale, soprattutto qualora trasversale, prevale sempre su quella regionale, in ragione del più ampio raggio di operatività, senza lasciare alla Regione alcun margine di intervento¹¹.

Infatti, dalla seconda sentenza resa sul Titolo V, la Corte costituzionale ebbe occasione di chiarire che la trasversalità non avrebbe avvantaggiato esclusivamente il legislatore statale, ma di questa ne avrebbe tratto beneficio anche quello regionale, in ragione della possibilità di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, legiferando in tali ambiti, purché l'intervento trovasse giustificazione in materie di competenza regionale. In particolare, la Consulta ebbe a precisare che “l'evoluzione legislativa e la giurisprudenza costituzionale portano ad escludere che possa identificarsi una “materia” in senso tecnico qualificabile come “tutela dell'ambiente”, dal momento che non sembra configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia inestricabilmente con altri interessi e competenze”¹².

Dopo la presa d'atto della pronuncia n. 282 del 2002, trova immediata e lineare teorizzazione la “dottrina” della trasversalità, posto che dalla stessa giurisprudenza costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V era, ad esempio, “agevole ricavare una configurazione dell'ambiente come “valore” costituzionalmente

⁸ Cfr., Corte cost. 282/2002, Punto 3 del *Considerato in diritto*. Cfr., A. D'ATENA, *La Corte parla... e la riforma del Titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, pp. 2031 ss., il primo efficace commento sulla pronuncia.

⁹ Cfr., M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, suppl. al n. I del 2002, pp. 17 ss.; L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3 del 2002, p. 351 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, n. 6 del 2001, pp. 1229 ss.

¹⁰ Cfr., L. CUOCOLO, *Articolo 117, comma 2*, cit., 351, che rileva che “l'attivazione di una competenza trasversale non legittima di per sé qualsiasi intervento del legislatore statale, ma solo quello strettamente necessario per il perseguimento degli interessi unitari”.

¹¹ Cfr., R. BIN, *Prevalenza senza criterio. Nota alla sent. 411/2008*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 617 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, pp. 903 ss.

¹² Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

protetto”, che si caratterizza per essere “una sorta di materia “trasversale”, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, che ben possono essere regionali, spettando allo Stato le determinazioni che rispondono ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale”¹³.

Il che sembra addirittura delineare una più rigorosa perimetrazione della competenza statale in argomento, ancorché, la prassi legislativa e la giurisprudenza costituzionale offriranno ben presto dimostrazione che quella trasversalità può condurre ad una capillare espansione statale non solo in ambiti di competenza regionale residuale, ma anche in ambiti di pertinenza concorrente, laddove si rinverano esigenze di discipline uniformi sull’intero territorio nazionale¹⁴.

Anche alla luce dei lavori preparatori della riforma, la Consulta non ha dubbi sul fatto che con questa attribuzione si intendesse conferire allo Stato “il potere di fissare *standards* di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale”, senza escludere “la competenza regionale alla cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali”¹⁵. Dunque, con riguardo alla protezione dell’ambiente non si è “sostanzialmente inteso eliminare 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”¹⁶.

Con specifico riguardo al caso oggetto del giudizio, ovvero, legislazione in materia di attività a rischio di incidenti rilevanti, la Consulta prende atto che non incide sulla sola materia “ambiente”, ma anche sulle materie “tutela della salute”, “governo del territorio”, “protezione civile”, “tutela e sicurezza del lavoro”, di spettanza concorrente Stato e Regioni, “che riguardano profili indissolubilmente connessi ed intrecciati con la tutela dell’ambiente”¹⁷. Il che legittima le Regioni a legiferare comunque in ambiti di competenza trasversale, purché quegli interventi siano migliorativi dei livelli di tutela uniformi stabiliti dallo Stato, determinino vincoli più rigorosi, trovando comunque giustificazione in uno specifico titolo di competenza regionale (residuale o concorrente)¹⁸.

In sostanza, la Regione può “ragionevolmente adottare, nell’ambito delle proprie competenze concorrenti, una disciplina che sia maggiormente rigorosa, per le imprese a rischio di incidente rilevante,

¹³ Prima della pronuncia 407/2002, analogo principio era stato espresso nelle sentenze 507 e 54/2000, 382/1999 e 273/1998.

¹⁴ Ciò che si è verificato con riguardo alle competenze concorrenti “governo del territorio” e “produzione e trasporto dell’energia”. Emblematico è il caso della localizzazione del deposito unico di scorie radioattive, sent. 62 del 2005.

¹⁵ Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 3.2. del *Considerato in diritto*.

¹⁶ Cfr., Corte cost. 407/2002, *cit.*

¹⁷ Cfr., Corte cost. 407/2002, *cit.*

¹⁸ Cfr., Corte cost. 407/2002, Punto 4 del *Considerato in diritto*, laddove la Corte precisa che “così definito il quadro degli interessi sottostanti alla vigente disciplina sulle attività a rischio rilevante”, incide su una pluralità di ambiti, sia di pertinenza esclusiva statale, che di competenza concorrente Stato-Regioni, “i quali appunto legittimano una serie di interventi regionali nell’ambito, ovviamente, dei principi fondamentali della legislazione statale in materia”.

rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati”¹⁹.

Dunque, la trasversalità, in occasione della sua prima applicazione, mostra la sua duplice potenzialità, consentendo al legislatore statale di “esondare” in ambiti di competenza anche regionali; consentendo, inoltre, alle stesse Regioni di ingerirsi nelle maglie larghe della trasversalità, legiferando in ambiti di competenza statale, purché legittimate da un titolo di competenza regionale.

2.1. Duplice potenzialità che si rinveniva già nella leale collaborazione con riguardo a materie per loro natura “trasversali”: il caso emblematico della “tutela dell’ambiente”

Non è certo un caso che la trasversalità trovi la sua prima applicazione giurisprudenziale in materia di “tutela dell’ambiente”, posto che la Corte costituzionale già nel 1987 parlava al riguardo di “bene immateriale unitario”, alla salvaguardia del quale devono concorrere i diversi enti territoriali di volta in volta coinvolti²⁰.

Nonostante la riforma del 2001 abbia distinto tra “tutela dell’ambiente”, di competenza esclusiva statale e “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, di pertinenza concorrente, la Corte costituzionale non ha mai negato una “partecipazione attiva alla difesa ambientale” da parte delle Regioni²¹, precisando che gli interventi regionali in materia “sono fondati su quella conoscenza specifica delle realtà locali che è garanzia di validi risultati (...) senza alterare l’equilibrio dei rapporti tra lo Stato e le Regioni e senza oltrepassare i limiti statutari nelle varie materie”²², ravvisando una sorta di “condominio istituzionale” tra Stato e Regioni in materia di tutela del paesaggio e delle bellezze naturali²³.

Invero, che la materia “ambiente” esigesse una sostanziale compartecipazione dei diversi enti territoriali di volta in volta interessati, in particolare di Stato e Regioni, poteva desumersi non solo dalla costante giurisprudenza costituzionale in argomento²⁴, ma soprattutto dalla circostanza che proprio da una pronuncia in materia ambientale ha tratto origine il principio di “leale collaborazione” nei rapporti tra Stato e Regioni.

È noto che in occasione della pronuncia n. 175 del 1976, dovuta alla penna magistrale di Vezio Crisafulli, la Corte costituzionale venne chiamata a definire un conflitto di attribuzione originato dall’approvazione da parte della Regione Lazio, senza “un accordo o un’intesa” con lo Stato, del piano regolatore del

¹⁹ Cfr., Corte cost. 407 del 2002, *cit.*

²⁰ Così, cfr., Corte cost. 641/1987, Punto 2.2. del *Considerato in diritto*.

²¹ Cfr., Corte cost. 2/1990, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

²² Cfr., Corte cost. 285/1997, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

²³ Cfr., Corte cost. 157/1998.

²⁴ Cfr., per citare solo alcune sentenze antecedenti alla riforma del Titolo V: nn. 327 e 346/1990; 53 e 260/1991; 418/1992; 529/1995; 355/1996; 271 e 285/1997; 157 e 398/1998; 24, 174, 239 e 382/1999.

Comune di Sabaudia, incidente su zone rientranti nel Parco nazionale del Circeo, sottoposte a regime vincolistico di pertinenza statale, precisando che “il Parco nazionale del Circeo non è sottratto ai poteri regionali nella materia *de qua*”, anticipando la conformazione trasversale della materia “ambiente”, rilevando successivamente che “le competenze statali in ordine ai parchi nazionali non si limitano agli aspetti più strettamente inerenti alla materia anzidetta delle zone in essi incluse, comportando invece una serie di vincoli e divieti, che inevitabilmente interferiscono anche con l’urbanistica”. Ne consegue che “l’esercizio dei poteri urbanistici, che, alla stregua delle premesse sopra esposte, devono considerarsi trasferiti alle Regioni, incontra, per altro verso ed in forza delle medesime premesse, un limite nei diversi poteri riservati allo Stato per la tutela degli interessi pubblici cui i parchi nazionali sono istituzionalmente preordinati”, cosicché la “competenza regionale e (la) competenza statale devono (...) coordinarsi tra loro, di guisa che possa realizzarsi un giusto temperamento delle finalità rispettive”²⁵.

L’ambiente, dunque, aveva assunto la conformazione di materia trasversale già prima della riforma del Titolo V, quando trovava garanzia costituzionale nell’art. 9 della Costituzione, ove si parlava della “Repubblica”, in tutte le sue componenti, che “tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della nazione”²⁶. Il bene ambiente era già “espressione di principio fondamentale unitario dell’ambito territoriale in cui si svolge la vita dell’uomo”, costituendo “una endiadi unitaria”, tant’è che la relativa tutela era “compito dell’intero apparato della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni e in primo luogo dello Stato (...), oltre che delle regioni e degli enti locali”²⁷.

Ancora, in una successiva evenienza, la Corte riaffermava che “la tutela del paesaggio e delle bellezze naturali è affidata ad un sistema di intervento pubblico basato su competenze statali e regionali che concorrono o si intersecano, in una attuazione legislativa che impone il temperamento dei rispettivi interessi, con l’osservanza in ogni caso del principio di equilibrata concorrenza e cooperazione tra le due competenze”. Ciò che imponeva “la piena attuazione del principio di leale cooperazione”, che doveva

²⁵ Corte cost. 175/1976, Punti 2 e 3 del *Considerato in diritto*. Precisa infine la Corte che “quel che è necessario a tal fine è, invece, che l’approvazione del piano regolatore sia condizionata, con riferimento alle parti di esso incidenti sul Parco, ad intervenute intese con il Comune e, per quanto di sua competenza, con la Regione”.

²⁶ Come è noto, questo articolo è stato di recente modificato dalla legge cost. 1/2022, proprio per esplicitare la natura di valore costituzionale dell’ambiente.

²⁷ Cfr., Corte cost. 378/2000, Punto 4 del *Considerato in diritto*, ove, da un lato era negata una esclusività in capo ai Comuni delle competenze in materia di urbanistica, ma contestualmente si riaffermava la configurabilità di interventi di tali enti che fossero migliorativi dei livelli di salvaguardia dei beni culturali ed ambientali posti dallo Stato, precisando che “rispetto a dette materie non può configurarsi né un assorbimento nei compiti di autogestione del territorio, come espressione dell’autonomia comunale, né tanto meno una esclusività delle funzioni comunali in forza della stessa autonomia in campo urbanistico. Invece, attraverso i piani urbanistici il comune può, nella sua autonomia, in relazione ad esigenze particolari e locali, imporre limiti e vincoli più rigorosi o aggiuntivi anche con riguardo a beni vincolati a tutela di interessi culturali ed ambientali”. Nello stesso senso si era già espressa la sentenza 85/1998, Punto n. 2 del *Considerato in diritto*.

caratterizzare le relazioni degli organi istituzionali, cui sono affidate le funzioni di cui dall'art. 9 della Costituzione²⁸.

Dal 1976, la Corte costituzionale ha fatto dunque un costante ricorso al principio di leale collaborazione per far fronte alle peculiarità della materia "ambiente". Il che ha consentito di offrire una lettura delle competenze legislative in termini di reciproco coinvolgimento e non già di rigida separazione tra Stato e Regioni²⁹.

La stessa leale collaborazione, così come l'odierna trasversalità, evidenziava una duplice valenza, ovvero, oltre a quella appena richiamata, costituiva un meccanismo per consentire da parte statale l'invasione, o l'espansione, verso ambiti di competenza regionale e degli enti locali³⁰.

2.2. La conferma della duplice potenzialità della trasversalità nella prima giurisprudenza costituzionale post-riforma

Con riguardo ai limiti massimi di esposizione ai campi elettro/magnetici, la Corte aveva giudicato nel 1999 non incostituzionale una disciplina regionale che "se, da un canto, implica(va) limiti più severi di quelli fissati dallo Stato, non vanifica(va), dall'altro, in alcun modo gli obiettivi di protezione della salute da quest'ultimo perseguiti"³¹.

Il che trova conferma con la pronuncia n. 222 del 2003, riguardante la legge della Regione Marche, recante "Norme sulla detenzione e sul commercio di animali esotici". Lo Stato rilevava che la materia costituisce oggetto della Convenzione sul commercio internazionale delle specie animali e vegetali in via di estinzione, firmata a Washington il 3 marzo 1973, nonché di due regolamenti europei (CE) in tema di protezione di specie della flora e della fauna selvatiche, mentre la Consulta precisava che il campo di applicazione e le finalità della legge regionale erano "concettualmente ben distinti da quelli della Convenzione di Washington e dei regolamenti comunitari". Le prime intendevano proteggere determinate specie animali e vegetali, minacciate di estinzione, vietandone il commercio degli esemplari o di loro parti o prodotti, onde

²⁸ Corte cost. 437/2000, Punti 3 e 4 del *Considerato in diritto*. In questo senso era già la sent. 151/1986, ove si legge che "una tutela così concepita è aderente al precetto dell'art. 9 Cost., il quale, secondo una scelta operata al più alto livello dell'ordinamento, assume il detto valore come primario (...), cioè come insuscettivo di essere subordinato a qualsiasi altro". Cfr., A. ANZON, *Principio cooperativo e strumenti di raccordo tra le competenze statali e regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1986, pp. 1039 ss.

²⁹ Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, p. 56, che evidenzia come sia "soprattutto la materia ambientale a rappresentare il banco di prova" della lettura delle materie in termini di reciproco coinvolgimento di Stato e Regioni.

³⁰ Si pensi alla naturale espansione della competenza statale in materia di paesaggio, a scapito della competenza regionale "urbanistica", in ragione della spinta giustificativa della leale collaborazione. Cfr., S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, cit., p. 59; di avviso contrario è S. BARTOLE, *La primarietà di valori costituzionali è giustificazione di interventi di emergenza?*, in *Le Regioni*, 1986, pp. 1284 ss.

³¹ Cfr., Corte cost. 382/1999.

preservarli dall'estinzione³², mentre la legge regionale ricorre alla definizione più ampia di carattere “non autoctono” della specie. La legge regionale persegue “obiettivi di tutela igienico-sanitaria e di sicurezza veterinaria, in rapporto a possibili pericoli di diffusione di malattie e di aggressione alle persone”³³ e non già istanze di tutela ambientale. Ne deriva che la disciplina contestata non deroga alla normativa statale/sovranazionale in argomento, ma ne presuppone anzi “la piena operatività”; “non attenua, ma semmai rafforza – stante il rimarcato carattere aggiuntivo, e non sostitutivo, delle prescrizioni della legge regionale – le cautele predisposte dalla normativa statale, così da non poterne pregiudicare in alcun modo gli obiettivi”³⁴.

Di tutt'altro tenore le decisioni quando l'intervento regionale è peggiorativo dei livelli di protezione ambientale stabiliti uniformemente dal legislatore statale, come nel caso della deroga *in peius* delle discipline statali in materia di caccia, relativamente all'estensione del calendario venatorio o delle tipologie di specie cacciabili. Per questi aspetti, la lett. s), 2° comma, art. 117 Cost. “esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali”³⁵.

Questa impostazione non viene abbandonata nemmeno laddove la competenza statale in tema di “tutela dell'ambiente” intercetta quella primaria (esclusiva) in materia di “caccia” delle Regioni a Statuto speciale, determinando la sostanziale degradazione della competenza regionale primaria a competenza concorrente, se non addirittura residuale, nonostante la clausola di applicabilità a quelle Regioni della riforma soltanto in quanto migliorativa delle loro condizioni di autonomia³⁶.

Quella clausola, infatti, “non implica che, ove una materia attribuita dallo statuto speciale alla potestà regionale interferisca in tutto o in parte con un ambito ora spettante [...] alla potestà esclusiva statale, la regione speciale possa disciplinare la materia (o la parte di materia) riservata allo Stato senza dovere osservare i limiti statutari imposti alla competenza primaria delle Regioni, tra cui quelli derivanti dall'osservanza degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali”³⁷. Ove si verifichi coincidenza, “la disciplina statale rivolta alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema può incidere sulla materia caccia, pur riservata alla potestà legislativa regionale, ove l'intervento statale sia rivolto a garantire *standards* minimi e uniformi di tutela della fauna, trattandosi di

³² Corte cost. 222/2003, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

³³ Corte cost. 222/2003, *cit.*

³⁴ Corte cost. 222/2003, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

³⁵ Cfr., Corte cost. 226/2003, Punto 5 del *Considerato in diritto*, ove si legge che allungare il periodo della stagione venatoria oltre quanto previsto dalla legge statale “equivale ad incidere sul nucleo minimo di salvaguardia della fauna selvatica”, entro il quale deve includersi la “elencazione delle specie cacciabili”, “la disciplina delle modalità di caccia, nei limiti in cui prevede misure indispensabili per assicurare la sopravvivenza e la riproduzione delle specie cacciabili”, nonché, “la disciplina che, anche in funzione di adeguamento agli obblighi comunitari, delimita il periodo venatorio”.

³⁶ Cfr., Corte cost. 536/2002.

³⁷ Cfr., Corte cost. 536/2002, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

limiti unificanti che rispondono a esigenze riconducibili ad ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato³⁸.

In sostanza, la trasversalità di alcune materie di competenza esclusiva statale determina per le Regioni a Statuto speciale le medesime conseguenze, in termini di espansione della competenza statale e progressiva riduzione di quella regionale, che si registrano per le Regioni a Statuto ordinario³⁹.

2.3. La successiva delimitazione della duplice potenzialità della trasversalità

L'equilibrio descritto con riguardo alle materie trasversali viene tuttavia ben presto rivisto dalla Corte costituzionale in occasione di due pronunce sull'inquinamento elettromagnetico, ove viene precisato che quando la soluzione prefigurata dal legislatore statale costituisca il punto di equilibrio tra contrapposte esigenze, tutte costituzionalmente rilevanti, non sarebbe consentito alle Regioni alcun intervento derogatorio, nemmeno di carattere migliorativo.

Così, la Consulta nel pronunciarsi su alcune discipline regionali che stabilivano, a tutela della salute, limiti più rigorosi alla localizzazione di impianti fissi di telecomunicazione o radiotelevisivi e di trasporto di energia, in deroga alla legge n. 36 del 2001, *Legge quadro sulla protezione dalle esposizioni a campi elettrici, magnetici ed elettromagnetici*⁴⁰, ricordava che allo Stato compete “la fissazione delle soglie di esposizione”, mentre alle Regioni viene lasciata “la disciplina dell’uso del territorio in funzione della localizzazione degli impianti”⁴¹. Tuttavia, le discipline regionali a “tutela della salute” devono comunque garantire “la realizzazione degli impianti e delle reti rispondenti a rilevanti interessi nazionali, (...), come quelli che fanno capo alla distribuzione dell’energia e allo sviluppo dei sistemi di telecomunicazione”, posto che “la fissazione a livello nazionale dei valori-soglia, non derogabili dalle Regioni nemmeno in senso più restrittivo, rappresenta il punto di equilibrio fra le esigenze contrapposte di evitare al massimo l’impatto delle emissioni elettromagnetiche e di realizzare impianti necessari al Paese, nella logica per cui la competenza delle Regioni in materia di trasporto dell’energia e di ordinamento della comunicazione è di tipo concorrente, vincolata ai principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato”⁴².

Viene così stabilita una sorta di “eccezione dell’eccezione” che determina, nei casi indicati dalla Consulta, la regola della sostanziale invadenza statale nella competenza regionale, oppure, l’affermarsi di una

³⁸ Cfr., Corte cost. 536/2002, *cit.*, ove la Corte precisa che comunque “altri aspetti connessi alla regolamentazione dell’esercizio venatorio rientrano nella competenza di quest’ultima”.

³⁹ Effetto, questo, chiaramente confermato dalla successiva giurisprudenza costituzionale sulle materie trasversali, ove talvolta la potestà legislativa primaria delle Regioni a Statuto speciale viene ricondotta entro ambiti più angusti di quelli che incontra la potestà legislativa residuale delle Regioni ordinarie; cfr., Corte cost. 227 e 274/2003.

⁴⁰ Cfr., Corte cost. 307/2003, Punto 5 del *Considerato in diritto*. Nel caso di specie, i titoli di competenza concorrente o residuale regionale venivano rinvenuti nella “tutela della salute”, “ordinamento della comunicazione”, “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia” e “governo del territorio”.

⁴¹ Cfr., Corte cost. 307/2003, Punti 6 e 7 del *Considerato in diritto*.

⁴² Cfr., Corte cost. 307/2003, Punto 7 del *Considerato in diritto*.

condizione di mera latenza della competenza regionale, che formalmente e in linea teorica troverebbe riconoscimento, ma che di fatto non conosce alcun concreto svolgimento, risultando bloccata dal bilanciamento operato dal legislatore statale.

Il che ha determinato un’invadenza statale nella competenza concorrente (regionale) in tema di “tutela della salute” e di “governo del territorio”, posto che, a differenza di altre evenienze, nelle quali era consentita una derogabilità *in melius* da parte delle Regioni di *standards* stabiliti dal legislatore statale⁴³, interventi regionali integrativi devono ritenersi incostituzionali quando si sostanzino in una alterazione, quindi in una violazione, dell’equilibrio tracciato dalla legge statale di principio⁴⁴.

La Corte perveniva così alla declaratoria di incostituzionalità di una legge della Regione Lombardia che stabiliva un divieto generale di installazione di impianti per le telecomunicazioni e la radiotelevisione entro il limite inderogabile di 75 metri di distanza dal perimetro di edifici scolastici, asili, ospedali, case di cura, residenze per anziani, parchi gioco, oratori, orfanotrofi e strutture simili, ovvero, strutture considerate sensibili, ravvisando la non sovrapposibilità dei criteri di localizzazione definiti dallo Stato con la legge di principio rispetto a quelli contemplati dal legislatore regionale.

Infatti, il legislatore statale aveva scelto “un criterio basato esclusivamente su limiti di immissione delle irradiazioni nei luoghi particolarmente protetti”, la legge regionale aveva optato, invece, in aggiunta e non in alternativa, per un criterio “basato sulla distanza tra luoghi di emissione e luoghi di immissione”. Un vincolo del genere, peraltro, in particolari condizioni di concentrazione urbanistica di luoghi specialmente protetti, avrebbe potuto addirittura rendere impossibile la realizzazione di una rete completa di infrastrutture per le telecomunicazioni, trasformandosi così da criterio di localizzazione in limitazione, se non impedimento alla localizzazione⁴⁵.

3. La recente giurisprudenza costituzionale nelle tre materie tradizionalmente trasversali più attenta ai contenuti concreti

Più di recente, almeno su alcune importanti materie pare ravvisarsi nella giurisprudenza costituzionale una maggiore attenzione ai contenuti concreti e al dettaglio della legislazione statale e regionale, che pare riproporre l’originario modello di trasversalità, che lascia margini di intervento ai legislatori regionali.

Nell’ultimo anno i temi ricorrenti di legislazione trasversale nella giurisprudenza costituzionale sono sostanzialmente gli stessi, ovvero, “tutela della concorrenza”, “tutela dell’ambiente” e “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, unitamente a quelle di più recente emersione in ragione della “crisi dei debiti

⁴³ Corte cost. 382/1999.

⁴⁴ Cfr., Corte cost. 331/2003, Punto 5.2. del *Considerato in diritto*.

⁴⁵ Cfr., Corte cost. 331/2003, Punto 5.1. del *Considerato in diritto*.

sovrani” e della “crisi pandemico/sanitaria”, ovvero, “coordinamento della finanza pubblica” e “profilassi internazionale”.

3.1. La “Tutela della concorrenza”

Il percorso di “fondamentalizzazione” della libertà d’impresa e dunque della stessa concorrenza è un percorso che prende avvio diversi decenni addietro, quando, nei primi anni ’90, su pressione dei principi precettivi di matrice europea di libera circolazione delle persone, delle merci, dei lavoratori e di libertà di stabilimento, viene adottata la legge 10 ottobre 1990, n. 287, recante *Norme per la tutela della concorrenza e del mercato*, con la quale veniva, tra l’altro, istituita l’Autorità garante della concorrenza e del mercato⁴⁶, prendendo così avvio quel lento, ma ininterrotto percorso di uscita dello Stato dal mercato, tramite le c.d. privatizzazioni, nelle forme di trasformazione degli Enti pubblici economici in Società per azioni e di successiva dismissione di quote azionarie da parte dell’azionista pubblico⁴⁷.

Sempre in quegli anni, si registrano le prime interessanti pronunce della Corte costituzionale. Con la sentenza 443 del 1997, la Consulta, costretta a sanare una c.d. “discriminazione a contrario”, perviene alla declaratoria di incostituzionalità della legge italiana che vietava la commercializzazione di paste secche contenenti determinati ingredienti e additivi, in ragione della discriminazione che era venuta a crearsi tra produttori ed esportatori/importatori, posto che per questi ultimi le discipline europee e il principio di libera circolazione delle merci avevano già fatto venire meno detti vincoli.

Vero è che già dagli anni ’60, la Corte costituzionale aveva esteso anche alla libertà d’impresa le garanzie tipiche dei diritti fondamentali, tra queste, la riserva, seppur relativa, di legge⁴⁸. Tuttavia, è proprio l’interpretazione evolutiva conosciuta dagli anni ’90 dalle libertà economiche che ha consentito di superare la tradizionale “funzionalizzazione” alla quale il testo costituzionale le aveva relegate, in nome di una loro sostanziale “fondamentalizzazione”. Le libertà economiche non sono più funzionali al perseguimento di istanze di “utilità sociale”, ma acquisiscono il rango di libertà fondamentali, godendo

⁴⁶ Cfr., C. PINELLI – T. TREU, *La Costituzione economica a sessant’anni dalla Costituzione*, in C. Pinelli e T. Treu (a cura di), *La Costituzione economica: Italia, Europa*, Bologna, 2010, 11, i quali ricordano che quella legge si autoqualifica di attuazione dell’art. 41 della Costituzione, precisando che la reinterpretazione della Costituzione è “andata affermandosi sulla spinta dell’ordinamento europeo”. Cfr., anche G. AMATO, *Il gusto della libertà. L’Italia e l’Antitrust*, Roma-Bari 1998, che ricorda che “l’Antitrust è concepito come uno strumento per combattere il potere economico privato”; ciò significa “impedire che in una società, che si vuole democratica, un privato eserciti un potere che non gli può essere riconosciuto. L’inviolabilità della libertà individuale non lo permette”.

⁴⁷ Cfr., S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Roma, 2004, 117 ss.; G. AMATO, *La legge antitrust vent’anni dopo*, in *Le istituzioni della democrazia. Un viaggio lungo cinquant’anni*, Bologna, 2014, 342, che ricorda che fino all’adozione della legge 287, dovuta a una “reprimenda della Comunità Europea nei tardi anni ’80”, la modernizzazione dell’economia italiana aveva esplorato strade diverse, come “la promozione delle partecipazioni statali, la programmazione economica, la contrattazione programmata”.

⁴⁸ Cfr., le sent. 103/1957, 40/1966 e 111/1967; Cfr., M. OLIVETTI, *Diritti fondamentali*, Torino, 2020, 400 ss.; M. LUCIANI, *La produzione economica privata nel sistema costituzionale*, Padova, 1983, che ricorda che seppur si tratti di riserva relativa, ha comunque la funzione di circoscrivere la discrezionalità amministrativa.

dei medesimi strumenti di garanzia costituzionale. Ne deriva che la più evidente conseguenza di questa interpretazione evolutiva è la riespansione della dichiarazione di principio di cui all'art. 41, 1° comma Cost. – “L’iniziativa economica privata è libera” – in ragione dell’emancipazione dagli obblighi esterni di finalizzazione che ne avevano alterato lo statuto essenziale, ma soprattutto la incorporazione nel contenuto costituzionalmente tutelato della libertà d’impresa di un diritto al mantenimento delle condizioni di competitività dell’impresa, figlio della parabola discendente delle politiche protezionistiche⁴⁹.

Così, a seguito della riforma del Titolo V, che contempla tra le materie di competenza esclusiva statale la “Tutela della concorrenza”, con una chiara connotazione valoriale, la giurisprudenza costituzionale non tarda a contribuire a rendere precettivo quel principio, soprattutto nei rapporti con le Regioni.

L’interpretazione evolutiva dell’art. 41 Cost., nel senso della massima valorizzazione della libertà d’impresa e di concorrenza, ha trovato la sua più evidente concretizzazione nella pronuncia n. 200 del 2012, ove la Consulta era chiamata a vagliare la conformità a Costituzione dell’art. 3 del d.l. n. 138 del 2011, che sanciva il principio per cui nell’ambito delle attività economiche “è permesso tutto ciò che non è espressamente vietato dalla legge”. Ad avviso della Corte, il legislatore ha inteso così “stabilire alcuni principi in materia economica orientati allo sviluppo della concorrenza, mantenendosi all’interno della cornice delineata dai principi costituzionali”, tant’è che si possono mantenere forme di regolazione dell’attività economica volte a garantire il rispetto degli obblighi internazionali ed europei, la piena osservanza dei principi costituzionali legati alla tutela della salute, dell’ambiente, del patrimonio culturale, della finanza pubblica, la tutela della sicurezza, della libertà e della dignità umana, “a presidio dell’utilità sociale di ogni attività economica, come l’art. 41 Cost. richiede”⁵⁰.

Quella disciplina “afferma il principio generale della liberalizzazione delle attività economiche, richiedendo che eventuali restrizioni e limitazioni alla libera iniziativa economica debbano trovare puntuale giustificazione in interessi di rango costituzionale”. Non solo dunque quel principio di liberalizzazione si pone in un quadro di coerenza con il contesto costituzionale, ma ne assicura addirittura uno svolgimento evolutivo, poiché, il “principio di liberalizzazione prelude a una razionalizzazione della regolazione, che elimini, da un lato, gli ostacoli al libero esercizio dell’attività economica che si rivelino inutili o sproporzionati e, dall’altro, mantenga le normative necessarie a garantire che le dinamiche economiche non si svolgano in contrasto con l’utilità sociale”⁵¹.

⁴⁹ Così, R. NANIA, *Libertà economiche: impresa e proprietà*, in R. Nania-P. Ridola (a cura di), *I Diritti costituzionali*, Torino, 2006.

⁵⁰ Cfr., Corte cost. 200/2012, Punto 7.3. del *Considerato in diritto*.

⁵¹ Cfr., Corte cost. 200/2012, *cit*.

Ciò significa che i principi di liberalizzazione e concorrenza non hanno unicamente una portata programmatica nei confronti del legislatore, ma conservano una valenza direttamente precettiva, tale da determinare l'incostituzionalità di tutte quelle discipline, sia statali che regionali, che a quel principio non si conformino, mantenendo irragionevoli, sproporzionate e ingiustificate restrizioni alla libera esplicazione delle regole del mercato, della libertà d'impresa e di concorrenza⁵².

Emerge la correlazione tra l'art. 3 e l'art. 41 Cost.; vengono in sostanza ammesse limitazioni al principio della libertà d'impresa unicamente qualora siano rigorosamente e ragionevolmente giustificate da esigenze parimenti meritevoli di tutela a livello costituzionale, come nel caso ("salva Alitalia") della pronuncia n. 270 del 2010, ove è emerso che le esigenze veicolate dalle clausole generali di "utilità sociale" e "fini sociali", limitative della libertà d'impresa, devono essere bilanciate con la concorrenza, non devono apparire arbitrarie, devono essere ragionevoli e non realizzare un'ingiustificata disparità di trattamento, in quanto derogatorie rispetto al principio generale della libera concorrenza. Devono, in sostanza, rappresentare la sola misura in grado di garantire la tutela dei relativi interessi⁵³.

Alla luce di queste premesse, ne deriva che la materia "Tutela della concorrenza" non ha natura "onnivora", lasciando margine di normazione alle Regioni, nei loro specifici ambiti di competenza, purché quella legislazione abbia una chiara connotazione pro-concorrenziale.

Il che è emerso chiaramente da subito, con la pronuncia n. 14 del 2004, ove la Consulta distingue tra interventi di rilevanza macroeconomica, di competenza statale, e interventi di carattere settoriale/locale, di pertinenza regionale.

Alle Regioni è stato consentito contestare discipline statali pro-concorrenziali, in materia di miscelazione di rifiuti non espressamente vietata, ma comunque in contrasto con valori costituzionali a tutela dei quali devono essere mantenute forme di regolazione.

Analoghe discipline statali ledono le funzioni amministrative regionali, escludendo la possibilità per le Regioni di sottoporre ad autorizzazione quelle operazioni di smaltimento dei rifiuti, ma soprattutto comprimono il potere regionale di "fissare livelli di tutela ambientale più elevati di quelli statali nell'esercizio delle competenze regionali in materia di tutela della salute e tutela e sicurezza del lavoro", posto che "il nesso fra la disciplina dei rifiuti e la tutela della salute è evidente"⁵⁴.

⁵² Cfr., Corte cost. 200/2012, Punto 7.5. del *Considerato in diritto*.

⁵³ Cfr., Corte cost. 270/2010, Punto 8.2. del *Considerato in diritto*.

⁵⁴ Cfr., Corte cost. 75/2017, Punto 2 del *Considerato in diritto*. Cfr., M. BELLETTI, *Liberalizzare senza inquinare: il caso della miscelazione di rifiuti pericolosi, ovvero, la salvaguardia di valori fondamentali, il rispetto di discipline eurounitarie e la tutela – indiretta – delle competenze regionali*, in *Le Regioni*, n. 4 del 2017, pp. 851 ss.; la "tutela indiretta" di ambiti di competenza regionale ha consentito di sanzionare una violazione del diritto dell'Unione Europea ad opera di una legge statale, dando comunque concretizzazione al principio di liberalizzazione, seppur circoscrivendolo a fronte del rispetto dei valori esplicitamente enucleati in funzione delle istanze di utilità sociale, confermando il superamento della pervasiva regolamentazione, con conseguente valorizzazione della libera concorrenza. Come è noto, di recente è stata approvata una riforma

3.1.1. Conseguenze della fundamentalizzazione della concorrenza. Le liberalizzazioni degli esercizi commerciali e nei servizi pubblici

La sostanziale fundamentalizzazione della concorrenza si rinviene in diversi ambiti.

Con riguardo alle liberalizzazioni riguardanti gli esercizi commerciali⁵⁵, la Corte costituzionale ribadisce che la disciplina statale in argomento trova legittimazione nella materia “tutela della concorrenza”, laddove ricomprende “le misure dirette a promuovere l’apertura di mercati o ad instaurare assetti concorrenziali, mediante la riduzione o l’eliminazione dei vincoli al libero esplicarsi della capacità imprenditoriale e alle modalità di esercizio delle attività economiche”, nonché, “la creazione di un mercato più dinamico e più aperto all’ingresso di nuovi operatori”. Il che consente al legislatore statale “di intervenire anche nella disciplina degli orari degli esercizi commerciali” riconducibile, di per sé, alla materia “commercio”, di competenza legislativa residuale regionale⁵⁶.

Il carattere finalisticamente orientato della competenza statale “tutela della concorrenza” si evinceva già dalla pronuncia n. 8 del 2013, ove la Consulta precisava che l’intero sistema delle autonomie territoriali deve concorrere all’attuazione dei principi di liberalizzazione, in quanto l’obiettivo perseguito dal legislatore può essere conseguito solo ove “l’azione di tutte le pubbliche amministrazioni – centrali, regionali e locali – sia improntata ai medesimi principi, per evitare che le riforme introdotte ad un determinato livello di governo siano, nei fatti, vanificate dal diverso orientamento dell’uno o dell’altro degli ulteriori enti che compongono l’articolato sistema delle autonomie”⁵⁷.

In tema di liberalizzazione dei servizi, con specifico riguardo al noleggio di autobus con conducente⁵⁸, la Corte ribadisce il divieto per il legislatore regionale di frapporre ostacoli di carattere protezionistico alla

costituzionale – incidente sugli articoli 9 e 41 Cost. – che formalizza un principio da tempo consolidatosi nella giurisprudenza costituzionale, ovvero il fatto che l’ambiente costituisce un limite anche all’iniziativa economica.

⁵⁵ Cfr., Corte cost. 134/2021, che dichiara incostituzionale una legge della Provincia di Trento che impone in via generale agli esercizi di vendita al dettaglio l’obbligo di osservare la chiusura domenicale e festiva, ripristinando così un obbligo rimosso dal legislatore nazionale con l’art. 31, comma 1, del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito, con modifiche, nella legge n. 214 del 2011.

⁵⁶ Cfr., Corte cost. 134/2021, Punto 7.1. del *Considerato in diritto*; cfr., anche sent. n. 288 e n. 247/2010 e ord. 199/2006.

⁵⁷ Cfr., Corte cost. 8/2013. Le Regioni non risultano affatto menomate nelle, né tanto meno private delle, competenze legislative e amministrative loro spettanti, ma sono semplicemente “orientate ad esercitarle in base ai principi indicati dal legislatore statale, che ha agito nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di concorrenza”; Corte cost., 134/2021, Punti nn. 7.3. e 8 del *Considerato in diritto*. La Consulta ritiene comunque il più delle volte apprezzabili le esigenze sottese agli interventi normativi regionali in argomento, sottolineando che è in atto una riflessione a livello statale sul come “mitigare le negative ripercussioni prodotte dalla totale liberalizzazione sulle esigenze di vita dei lavoratori del settore e sugli stessi piccoli esercenti”. Allo stato attuale, “solo la disciplina statale è in grado di assicurare una regolazione coerente e armonica sull’intero territorio nazionale, evitando che si determinino effetti distorsivi sulla stessa concorrenza in conseguenza della disarticolazione a livello regionale e provinciale della disciplina in materia di orari di apertura domenicale e festiva degli esercizi commerciali”.

⁵⁸ Cfr., Corte cost. 129/2021, di declaratoria di incostituzionalità per violazione dell’art. 117, 2° comma, Cost., lett. e), nonché, per contrasto con i principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, dell’art. 2 della legge reg. Puglia n. 27 del 2019, nella parte in cui, ai fini dell’esercizio del servizio di noleggio di autobus con conducente, imponeva la presentazione della segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) allo Sportello unico per le attività produttive (SUAP)

prestazione nel proprio territorio di servizi di carattere imprenditoriale da parte di soggetti ubicati in qualsiasi parte del territorio nazionale, ai sensi dell'art. 120 Cost., 1° comma, anche alla luce dei principi europei sulla libertà di prestazione dei servizi, in qualsiasi Paese dell'Unione Europea⁵⁹.

3.1.2. La concorrenza “nel mercato” e “per il mercato”, ovvero, aiuti di Stato, interventi macroeconomici o di rilevanza regionale

Quanto alla perimetrazione dell'oggetto della competenza trasversale in questione, la Consulta ha “chiarito che la nozione di concorrenza comprende sia le misure legislative di tutela in senso proprio, intese a contrastare gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull'assetto concorrenziale dei mercati, sia le misure legislative di promozione, dirette a eliminare limiti e vincoli alla libera esplicazione della capacità imprenditoriale e della competizione tra imprese (concorrenza “nel mercato”), ovvero a prefigurare procedure concorsuali che assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”)”⁶⁰.

Ne deriva che la disciplina degli aiuti pubblici, compatibili con il mercato interno, rientra, nell'accezione dinamica di concorrenza, “che contempla le misure pubbliche dirette a ridurre squilibri e a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo degli assetti concorrenziali”⁶¹.

L'intervento dello Stato trova dunque giustificazione quando, per l'accessibilità a tutti gli operatori e per l'impatto complessivo, “è volto ad incidere sull'equilibrio economico generale”, mentre, spettano alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni “gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale, tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale”⁶².

Dalla disamina delle recenti pronunce risulta sostanzialmente che gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale si svolgono senza troppi “sconvolgimenti”, muovendosi coerentemente con le caratteristiche tipiche della trasversalità, con l'incidenza su ambiti di competenza regionale, con il contestuale riconoscimento di margini di intervento allo stesso legislatore regionale, qualora coerenti con l'orientamento finalistico di valorizzazione della concorrenza.

comunale alle imprese che intendano esercitare il servizio in Puglia attraverso una stabile organizzazione, pur essendo già in possesso di autorizzazione rilasciata in un'altra Regione o da un altro Stato membro dell'Unione europea.

⁵⁹ Corte cost. 129/2021, Punti 2.2. e 2.2.1. del *Considerato in diritto*, ove la Consulta precisa che la sintesi fra tutti gli interessi in gioco nel definire l'assetto di un mercato “richiede invero una disciplina uniforme, finalizzata a garantire condizioni omogenee di mercato e assenza di distorsioni della concorrenza su base territoriale, che si potrebbero verificare qualora le condizioni di svolgimento del servizio di NCC variassero da regione a regione, salva restando la possibilità di regimi differenziati per situazioni particolari, la cui valutazione rientra nelle medesime attribuzioni statali”.

⁶⁰ Cfr., Corte cost. 104/2021, Punto n. 4.4. del *Considerato in diritto*.

⁶¹ Cfr., Corte cost. 14/2004, la prima pronuncia in argomento.

⁶² Corte cost. 104/2021, Punti 4.2, 4.3 e 4.4 del *Considerato in diritto*.

Così, la valorizzazione dei prodotti “a chilometro zero” e da “filiera corta” è possibile qualora non contrasti con i principi europei di libera circolazione delle merci, con il divieto di limitazioni alla circolazione tra le Regioni, *ex art. 120 Cost., 2°*; dunque con le dinamiche tipiche della libera concorrenza. Il citato obiettivo può determinare “la previsione di criteri premiali nelle procedure di affidamento del servizio di ristorazione collettiva”, ma non può comportare “la possibilità per le Regioni di dare una priorità agli alimenti prodotti o trasformati all’interno dei confini regionali”⁶³.

Analogamente, è vietata la proroga, più o meno esplicita, di concessioni pubbliche in scadenza. Come è noto, corposo è il filone giurisprudenziale al riguardo originato dalle proroghe delle concessioni demaniali marittime⁶⁴.

Di recente, la Consulta ha comunque sanzionato, sotto diversi profili, una legge della Regione Siciliana⁶⁵, che, per l’aggiudicazione degli appalti di lavori, introduceva in capo alle stazioni appaltanti un vero e proprio vincolo all’utilizzo del criterio del minor prezzo, interveniva in materia di procedure, selezione e criteri di aggiudicazione di gare pubbliche, dettando una disciplina diversa da quella contenuta nel codice dei contratti pubblici, prorogando di 36 mesi i contratti di affidamento provvisorio dei servizi di trasporto pubblico locale, “determinando una potenziale disparità di trattamento tra operatori economici”⁶⁶.

3.2.1. La recente giurisprudenza in materia di “ambiente”. La distinzione tra caccia e “controllo faunistico”, funzionale ad esigenze di tutela dell’ecosistema e i più ampi margini di intervento del legislatore regionale

È tuttavia ancora una volta la materia “tutela dell’ambiente” ad evidenziare una portata sintomatica delle tendenze giurisprudenziali. Le pronunce più recenti restituiscono un’attenta legislazione regionale e un cauto intervento del giudice costituzionale, preoccupato soprattutto di indagare e giudicare nel dettaglio i contenuti delle discipline regionali e statali, onde ricercare e verificare i concreti profili lesivi dei livelli di tutela statale, oppure, quelli di implementazione dei medesimi. Il che emerge evidente con riguardo al tema degli abbattimenti selettivi degli ungulati.

Secondo la legislazione statale “il controllo faunistico si qualifica come un’attività che non è svolta per fini venatori”, essendo principalmente funzionale ad esigenze di tutela ambientale e dell’ecosistema,

⁶³ Cfr., Corte cost. 31/2021, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Ci si limita qui a citare le pronunce 180/2010 e 157/2017, riguardanti rispettivamente la Regione Emilia-Romagna e la Regione Toscana.

⁶⁵ Legge Regione Siciliana 19 luglio 2019, n. 13 Collegato al DDL n. 476 “*Disposizioni programmatiche e correttive per l’anno 2019. Legge di stabilità regionale*”.

⁶⁶ Cfr., Corte cost. 16/2021, Punto 6 del *Considerato in diritto*.

intrecciandosi dunque funzionalmente “anche con finalità riconducibili a competenze regionali concorrenti o residuali”, come la tutela del suolo e la tutela delle produzioni zoo-agro-forestali⁶⁷.

Di fronte a leggi regionali che hanno ampliato l’elenco dei soggetti autorizzati all’esecuzione dei piani di abbattimento e di fronte ad una consolidata giurisprudenza costituzionale che, a far data dalla sentenza n. 392 del 2005, riteneva tassativo l’elenco dei soggetti autorizzati agli abbattimenti, assumendo che un’integrazione da parte della legge regionale avrebbe ridotto “il livello minimo e uniforme di tutela dell’ambiente”⁶⁸, la Corte rileva che tale orientamento “deve essere oggi parzialmente riconsiderato alla luce di alcune condizioni specifiche di ordine sia normativo sia fattuale, nel frattempo sensibilmente mutate”⁶⁹.

In sostanza, un intervento regionale che apparentemente riduce i livelli di tutela statale dovrà essere valutato alla luce di considerazioni sistemiche, che potrebbero farlo assumere come funzionale alla tutela dell’ambiente⁷⁰.

La combinazione di una serie di condizioni, tra le quali il brucamento selettivo degli ungulati, “determina rilevanti criticità a danno degli ecosistemi”. Lo sviluppo sostenibile delle foreste implica un equilibrio armonioso tra le componenti forestali e faunistiche, può risultare compromesso dai citati fattori, che, nel lungo periodo, possono modificare la struttura e la composizione dei popolamenti forestali, se non addirittura comprometterne l’esistenza. Si aggiungano inoltre le criticità che si manifestano con riguardo alle attività antropiche, ai “danni alle attività agricole, sia in termini economici per il settore che di indennizzi a carico degli enti pubblici” e al preoccupante aumento del numero di incidenti stradali causati dagli ungulati⁷¹.

Dunque, l’integrazione disposta dalla legge regionale censurata dell’elenco dei soggetti legittimati agli abbattimenti selettivi “merita di essere considerata come un’espressione legislativa che aumenta lo standard minimo di tutela ambientale previsto dalla disposizione statale”, essendo “rivolta a riportare a un livello fisiologico la consistenza del personale qualificato destinato a eseguire i piani di abbattimento”, così da garantire la realizzazione di obiettivi di tutela dell’ecosistema⁷².

⁶⁷ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 3 del *Considerato in diritto* e Corte cost. 217/2018.

⁶⁸ Corte cost. 139/2017.

⁶⁹ Corte cost. 21/2021, Punto 3.1. del *Considerato in diritto*.

⁷⁰ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 3.1.1. del *Considerato in diritto*.

⁷¹ Corte cost. 21/2021, Punto 3.1.3. del *Considerato in diritto*.

⁷² Così, cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

3.2.2. La verifica in concreto della ratio sottesa all'intervento normativo regionale in funzione delle esigenze da bilanciare. Il caso del bilanciamento tra ambiente e turismo e la localizzazione di impianti di produzione di energia

Alla luce del citato approccio giurisprudenziale, la Consulta precisa che “la valutazione intorno alla previsione di standard ambientali più elevati non può essere realizzata nei termini di un mero automatismo o di una semplice sommatoria (...) ma deve essere valutata alla luce della *ratio* sottesa all'intervento normativo e dell'assetto di interessi che lo Stato ha ritenuto di delineare nell'esercizio della sua competenza esclusiva”⁷³.

I legislatori regionali, infatti, non si limitano a garantire la conservazione dell'ambiente, ma si muovono anche nel senso della valorizzazione dello stesso, assicurando, in una prospettiva dinamica, l'integrazione con le attività antropiche⁷⁴. È ancora il caso della Regione Toscana che contempla all'interno di aree protette l'abbattimento di ungulati secondo specifici strumenti pianificatori e prescrizioni che integrano lo standard minimo uniforme di tutela nazionale⁷⁵.

Laddove la Consulta perviene all'incostituzionalità di discipline regionali per contrasto con opzioni statali non manca di riconoscere e definire importanti ambiti di competenza regionale.

È quanto accade con riguardo alla raccolta degli accumuli di posidonia spiaggiata, ove la qualificazione degli stessi come sostanze assoggettate alla disciplina sui rifiuti determinerebbe un eccesso rispetto alla competenza regionale e contrasterebbe “con plurime norme del codice dell'ambiente”, al quale è riconducibile la disciplina in materia di rifiuti⁷⁶.

La legge regionale all'esame della Consulta intendeva temperare diverse esigenze, riconoscendo l'importanza del ruolo della posidonia spiaggiata quale “strumento di difesa naturale contro l'erosione costiera e come risorsa riutilizzabile”, con il contestuale obiettivo di favorire il turismo, liberando spiagge e arenili dagli accumuli della pianta, al fine di promuovere e incoraggiare il recupero e il riuso dei residui di posidonia rimossi durante il periodo primaverile-estivo⁷⁷.

Una maggiore, seppur cauta, attenzione della Corte costituzionale nei confronti delle politiche ambientali perseguite dalle Regioni risulta abbastanza evidente anche in tema di localizzazione di impianti per la produzione di energia.

⁷³ Cfr., Corte cost. 21/2021, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*. Il che dicasi soprattutto quando la legge regionale sia riconducibile “a plurime competenze legislative regionali (tra le quali il governo del territorio, l'agricoltura, la protezione civile, la tutela della salute)”; cfr., Corte cost. 147/2019.

⁷⁴ Cfr., Corte cost. 158/2021, Punto 4.5. del *Considerato in diritto*.

⁷⁵ Corte cost. 158/2021, Punto 4.3. del *Considerato in diritto*; cfr., anche, Corte cost. 121/2018.

⁷⁶ Corte cost. 86/2021, Punti 1 e 4 del *Considerato in diritto*.

⁷⁷ Corte cost. 86/2021, Punti 5 e 8 del *Considerato in diritto*. Possono dispiegarsi, ad avviso della Consulta, le competenze proprie delle Regioni per la cura di interessi funzionalmente collegati con quelli propriamente ambientali. “Tali sono, nella fattispecie, quelli legati al turismo, importante fonte di risorse per l'economia della Regione autonoma Sardegna”.

È nota la sentenza n. 62 del 2005 che riteneva le opzioni in ordine alla localizzazione di impianti di produzione di energia una questione di carattere strategico, come tale rimessa alla decisione pressoché esclusiva dello Stato, salva l'attivazione di meccanismi collaborativi con le Regioni interessate per la concreta individuazione dei territori interessati, con conseguente impatto sulla competenza concorrente regionale “governo del territorio”.

Ora, con riferimento alla localizzazione di impianti di produzione di energia geotermica, seppur di rilevanza e competenza regionale, la Corte riconosce un margine di intervento a quel legislatore, nel quadro delle linee nazionali⁷⁸, salvando una legge che aveva fatto sostanziale applicazione della disciplina nazionale, ovvero, il decreto del Ministro dello sviluppo economico 10 settembre 2010, recante “Linee guida per l'autorizzazione degli impianti alimentati da fonti rinnovabili”⁷⁹.

Tali “Linee guida” hanno disciplinato il procedimento per l'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio degli impianti di produzione di elettricità da fonti rinnovabili, “con l'obiettivo di assicurare un corretto inserimento degli impianti nel paesaggio”, delineando “un apposito procedimento istruttorio che le Regioni sono chiamate a seguire per addivenire all'individuazione delle aree «non idonee» all'installazione degli impianti, in modo da rendere compatibile la selezione delle aree con la tutela paesaggistica”⁸⁰.

3.3.1. I percorsi giurisprudenziali lineari dei Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Con riguardo alla competenza di cui all'art. 117 Cost, 2° comma, lett. *m*), forse la più delicata, in ragione dell'impatto sul contenuto essenziale dei diritti, per quanto si possa rinvenire nella giurisprudenza costituzionale un punto di equilibrio, non v'è dubbio che la stessa abbia comunque conosciuto un percorso evolutivo anche significativamente espansivo.

La norma in questione, nell'ottica del legislatore di riforma costituzionale, costituiva evidentemente una disciplina cardine dell'intero sistema, poiché, alla luce della clausola di residualità, la riserva in capo al legislatore statale della sola “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale” lasciava intendere che residuassero ampi margini di intervento regionale in tema di diritti – se non fondamentali, sicuramente sociali – delimitati dalla sola competenza statale, catalogata da subito dalla Consulta tra quelle trasversali.

Infatti, considerando che la determinazione dei livelli essenziali non riguarda la misura dei diritti civili o sociali da riconoscere, bensì, la misura delle prestazioni concernenti i medesimi diritti, ne deriva che la

⁷⁸ Corte cost. 11/2022, Punto 4.2. del *Considerato in diritto*. La legge della Regione Toscana viene definita dalla Consulta come “una norma di salvaguardia ambientale, volta a regolare il periodo che va dall'adozione della modifica del PAER alla sua approvazione”.

⁷⁹ Corte cost. 11/2022, Punto 4.1. del *Considerato in diritto*.

⁸⁰ Corte cost. 11/2022, *cit.*

concreta erogazione delle stesse prestazioni, la determinazione delle quali è riservata allo Stato, avrebbe dovuto spettare in via residuale alle Regioni⁸¹.

A fronte dell'innegabile tensione esistente tra articolazione territoriale dello Stato e principio di eguaglianza, non è mancato chi ha evidenziato la preoccupazione che si potessero accentuare ed esasperare quelle diseguaglianze che il c.d. *Welfare State* aveva cercato di mitigare, soprattutto nel caso in cui non fossero adottati adeguati correttivi⁸². Per evitare che la tensione sfociasse in conflitto radicale era necessario stabilire il limite massimo di diseguaglianza consentito⁸³, individuando un nucleo intangibile di "uguaglianza nei diritti", che fondasse la "cittadinanza nazionale", salvaguardando il principio unitario⁸⁴, poiché, "la diminuzione della protezione di alcuni diritti oltre una certa soglia è interpretata come rottura del legame sociale che dà vita alla cittadinanza"⁸⁵.

La proposta "pseudo-federalista" doveva pertanto essere associata a tutta una serie di correttivi, quali, *standard* delle prestazioni sociali definiti a livello nazionale, conservazione della competenza in materia di sicurezza sociale in capo allo Stato centrale, definizione di un sistema di redistribuzione delle risorse a favore delle zone con minor capacità fiscale per abitante, a fronte dell'opzione per un sistema di "federalismo fiscale"⁸⁶.

È dunque da condividere l'impostazione per cui "in Italia non si sarebbe potuto decentrare 'senza rete', nel senso che ogni operazione di (ulteriore) decentramento avrebbe dovuto essere accompagnata dalla definizione di meccanismi riequilibratori, capaci di salvaguardare le condizioni di una cittadinanza eguale, pur entro una struttura territorialmente articolata dei livelli di decisione politica"⁸⁷.

La delicatezza di questa materia, che incide sui diritti degli individui e sull'erogazione dei servizi attinenti a quei diritti, ha condotto il legislatore a stabilire un metodo cooperativo tra Stato e Regioni per la definizione dei livelli di assistenza sanitaria (LEA)⁸⁸.

La Corte costituzionale ha sul punto rilevato che la lett. *m*) del 2° comma dell'art. 117 Cost. attribuisce "al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata

⁸¹ In argomento, cfr., M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela dei valori fondamentali esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012, pp. 164 ss.

⁸² Cfr., G. CORSO, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997, 403 ss.

⁸³ Cfr., G. ROSSI-A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002, 22 ss.

⁸⁴ T. GROPPI, *La garanzia dei diritti tra Stato e Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Federalismi.it*, 2001.

⁸⁵ Così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, 2° comma, lett. m), della Costituzione*, in *Politica del diritto*, 3/2002, p. 349.

⁸⁶ Cfr., G. CORSO, *Welfare e Stato federale*, cit., 404.

⁸⁷ Così, M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 347-348.

⁸⁸ Per quanto, invece, attiene ai LEP sociali, la legge di bilancio 234 del 2021, art. 1, commi 159-174 segna una significativa evoluzione nella determinazione di costi e fabbisogni standard e forse anche all'attuazione del federalismo fiscale.

uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto⁸⁹. Ne deriva che, per quanto attiene alla procedura di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, “la conseguente forte incidenza sull’esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori⁹⁰, pervenendo successivamente, in sede di conflitto di attribuzione, ad annullare un regolamento che intendeva stabilire analoghi livelli nella Provincia autonoma di Trento⁹¹.

3.3.2. L’attraversamento dei diversi ambiti di competenza regionale sempre funzionale ad esigenze di tutela dei diritti

Non è certamente qui possibile ripercorrere l’intero percorso giurisprudenziale evolutivo della competenza legislativa in commento. È comunque di tutta evidenza che la stessa non può non aver attraversato e lambito sostanzialmente tutti gli ambiti di competenza regionale, concorrenti e residuali, palesando le sue potenzialità espansive, ancorché, senza evidenziare tratti di irragionevolezza, bensì finalità di tutela dei diritti degli individui.

Il che si evince nel caso dell’accesso ai documenti amministrativi, definito dal legislatore statale un principio generale dell’attività amministrativa, attinente ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire sul territorio nazionale, ove la Consulta precisa che “resta ferma la potestà delle regioni e degli enti locali, nell’ambito delle rispettive competenze, di garantire livelli ulteriori di tutela⁹²”.

Si configurerebbe dunque “un sistema composito di tutela del diritto di accesso, che si articola nella necessaria disciplina statale dei livelli essenziali e nella eventuale disciplina regionale o locale di livelli ulteriori”, con la possibilità per il legislatore statale di porre una normativa cedevole, destinata eventualmente ad essere “sostituita, in tutto o in parte, da una determinazione regionale precedente o susseguente⁹³”.

Alla luce delle potenzialità della competenza in questione, la Corte costituzionale è comunque pervenuta a circoscriverne la portata, difendendo gli ambiti di pertinenza delle Regioni, precisando che consiste nella fissazione da parte statale “dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni”, che devono essere garantiti

⁸⁹ Corte cost., 88/2003, Punto 4 del *Considerato in diritto*.

⁹⁰ Corte cost., 88/2003, *cit.*

⁹¹ Corte cost., 267/2003.

⁹² Corte cost., 398/2006, Punto 5.2. del *Considerato in diritto*.

⁹³ Corte cost., 399/2006, Punto 2.1. del *Considerato in diritto*.

con carattere di generalità, che può essere invocata per specifiche prestazioni, delle quali si definisce il livello essenziale di erogazione⁹⁴.

Tuttavia, in taluni “particolari casi”, qualora la sola determinazione del livello essenziale non consenta la realizzazione della finalità di garanzia sottesa alla competenza statale, “la *ratio* di tale titolo di competenza e l’esigenza di tutela dei diritti primari (...) consentono di ritenere che esso può rappresentare la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell’interesse ritenuto meritevole di tutela”, nelle evenienze in cui ciò divenga imprescindibile, in ragione di “peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa”⁹⁵.

In sostanza, nello stesso momento in cui la Corte costituzionale ammette la massima potenzialità espansiva dei “livelli essenziali delle prestazioni”, salvando la disciplina statale in tema di *Social card*, incidente su una materia di sicura competenza residuale regionale, ne riconosce l’assoluta eccezionalità⁹⁶. In tal modo, il legislatore statale si farà garante diretto di tutti quei diritti sociali che attengono alla garanzia del nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana – qualora situazioni di particolare disagio economico lo impedirebbero – e non già dei soli livelli essenziali delle prestazioni concernenti quei medesimi diritti, quasi ad avocare a sé, sottraendola alle Regioni, la salvaguardia della dignità delle persone che si trovano in particolari condizioni di disagio economico⁹⁷.

La conferma che la materia “tutela dei livelli essenziali” funge soprattutto da garanzia ultima nella salvaguardia di un nucleo minimo e uguale di diritti sull’intero territorio nazionale e solo come conseguenza di tale tutela da criterio di delimitazione delle competenze del legislatore statale e di quelli regionali si trae dalla più recente giurisprudenza costituzionale, ove viene mitigato il rigore che aveva caratterizzato i giudizi sui c.d. Piani di rientro, tesi ad assicurare un rigoroso coordinamento finanziario tra tutti i livelli territoriali.

Si legge, infatti, nella sentenza n. 142 del 2021, riguardante il Piano di rientro in materia sanitaria della Regione Puglia, in occasione della declaratoria di incostituzionalità della legge che prevedeva l’istituzione del Dirigente psicologo nel Piano triennale di fabbisogni del personale delle aziende sanitarie locali, che “è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a

⁹⁴ Cfr., Corte cost. 10/2010, Punto 6.3. del *Considerato in diritto*.

⁹⁵ Corte cost. 10/2010, *cit.*

⁹⁶ Corte cost. 10/2010, Punto 6.4. del *Considerato in diritto*.

⁹⁷ Cfr., A. RUGGERI, “Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010), in *Forum dei Quaderni Costituzionali*, 24 febbraio 2010, che evidenzia come quando “sono in gioco interessi pressanti e bisognosi di pronta e adeguata regolazione, possa saltare (ed effettivamente salti) il riparto costituzionale delle competenze su basi materiali”.

condizionarne la doverosa erogazione”. La Consulta auspica dunque un metodo collaborativo, rilevando che “in sostanza, la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei Lea compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione”⁹⁸.

Metodo che Stato e Regioni potrebbero efficacemente perseguire in buona parte delle materie trasversali, in ragione delle finalità di salvaguardia dei valori sottese a quelle materie, pur assicurando margini agli interventi legislativi regionali, seppur funzionalmente orientati al perseguimento di quei medesimi valori. La Consulta ribadisce quanto aveva efficacemente stigmatizzato in occasione del trasporto di studenti disabili, ricorrendo alle stesse parole, laddove precisava che “una volta normativamente identificato, il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivo il diritto (...) non può essere finanziariamente condizionato in termini assoluti e generali”⁹⁹.

4. Alla ricerca di una conclusione: la crisi economico-finanziaria, pandemico-sanitaria e l'emersione di nuove trasversalità che escludono margini di normazione regionale

Le considerazioni che seguono non possono pretendere di essere una conclusione, ma osservazioni per più approfondite riflessioni in ordine alla configurazione delle materie trasversali in regime di “emergenza”, come materie onnivore che non lasciano alcuno spazio a margini di intervento regionale, anche qualora a vocazione razionalizzatrice e volte a calibrare le scelte normative con criteri di prossimità e dunque di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; criterio di recente ritenuto essenziale da parte della Consulta nella allocazione delle funzioni fondamentali ai Comuni¹⁰⁰.

Anche se non è qui possibile trattare compiutamente la ricca casistica giurisprudenziale in tema di “coordinamento finanziario”, non si può dimenticare come quella materia sia divenuta sempre più incisiva, ai danni dell'autonomia finanziaria e tributaria regionale, incidendo finanche sull'autonomia organizzativa¹⁰¹ e dunque complessivamente sulla normazione regionale, assumendo, con la c.d. “legislazione sulla crisi”, la configurazione di materia “sostanzialmente trasversale”, ancorché formalmente concorrente, senza aver mai garantito ambiti di normazione regionale di dettaglio.

⁹⁸ Corte cost., 142/2021, Punto 2 del *Considerato in diritto*.

⁹⁹ Cfr., Corte cost. 275/2016, Punto 11 del *Considerato in diritto*, precisando inoltre che la pretesa violazione dell'art. 81 Cost. sarebbe “frutto di una visione non corretta del concetto di equilibrio del bilancio”.

¹⁰⁰ Cfr., Corte cost. 33/2019, Punto 7.6. del *Considerato in diritto*, ove la Consulta rileva che quanto alle autonomie locali “le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà (...) – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per l'effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi”.

¹⁰¹ Tra le pronunce più note in argomento, si ricordano la n. 148 e la n. 198 del 2012, in tema di riduzione dei componenti dei Consigli e delle Giunte regionali.

Passando dall'emergenza della “crisi dei debiti sovrani”, alla crisi pandemico-sanitaria è presto emersa una competenza trasversale statale, che esclude, in contrasto con le dinamiche e le logiche stesse della trasversalità, qualsiasi intervento regionale, ovvero, la “profilassi internazionale”.

È noto come la Consulta, in occasione della sentenza n. 37 del 2021, rilevi che non è nemmeno il caso di soffermarsi sulle censure che il ricorso rivolge alle previsioni della legge della Regione Valle d'Aosta, in contrasto con il d.P.C.M. allora vigente, poiché, “ciò che rileva, prima ancora e in via assorbente, è invece la sovrapposizione della catena di regolazione della Regione a quella prescelta dalla competente normativa dello Stato, con conseguente invasione di una sfera di attribuzione sottratta all'intervento del legislatore regionale”¹⁰².

In sostanza, l'incostituzionalità deriva semplicemente dall'aver normato in un determinato settore, a prescindere da un esame in concreto dei contenuti, con conseguente esclusione di qualsiasi intervento legislativo regionale, anche di irrigidimento della disciplina statale o qualora rispondente a logiche sussidiarie di differenziazione ed adeguatezza. Mentre, in passato, proprio in materia di profilassi internazionale, la Consulta rilevava che la disapplicazione in un'area regionale della normativa sovranazionale può incidere sulla complessiva efficacia, che “presuppone una uniformità di comportamenti per ridurre i rischi di contagio”¹⁰³, ma non escludeva che le stesse esigenze di carattere unitario e il principio di adeguatezza rendessero necessario il coordinamento degli interventi “proprio tenendo conto della diffusività della malattia, che travalica i confini territoriali delle Regioni e addirittura degli Stati”¹⁰⁴, secondo la logica tipica della trasversalità, del contemperamento delle discipline comunque orientate al perseguimento di un determinato obiettivo, oggi abbandonata in favore della centralizzazione in capo a un decisore unico e ultimo in costanza di situazioni di emergenza¹⁰⁵.

¹⁰² Corte cost. 37/2021. In quell'occasione, la Corte costituzionale ha fatto per la prima volta ricorso alla sospensione della legge regionale impugnata in attesa della definizione del giudizio di merito, ord. 4/2021, riproponendo logiche di controllo preventivo delle leggi regionali.

¹⁰³ Corte cost. 406/2005, Punto 3 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁴ Corte cost. 12/2004, Punto 5 del *Considerato in diritto*.

¹⁰⁵ Ciò che trova conferma anche nello strumento normativo utilizzato, il D.P.c.m., che esclude un largo coinvolgimento sui contenuti, in luogo del decreto-legge, che coinvolge il governo in fase di deliberazione, il Parlamento in fase di conversione e può essere impugnato dalle Regioni di fronte alla Corte costituzionale; impianto normativo, comunque, fatto salvo dalla Corte costituzionale in occasione della sentenza n. 198 del 2021.