

STEFANIA PARISI

POTESTÀ RESIDUALE E «NEUTRALIZZAZIONE»
DELLA RIFORMA DEL TITOLO V

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Quando la Corte disconosce la natura di *materia*. – 3. Quando la Corte disconosce la natura *residuale* di una materia. – 4. Una competenza proteiforme: i casi di residualità *chiusa* e *aperta*. Qualche conclusione.

1. *Premessa*. – Se si volesse adoperare una metafora per descrivere i rapporti tra Stato e regioni nel riparto competenziale scolpito dall'art. 117, Cost., nessuna sarebbe più efficace di quella – pure un po' abusata – del torrente carsico.

In una fase della giurisprudenza costituzionale, è sembrato che la lettura in chiave collaborativa delle relazioni tra Enti della Repubblica potesse gettare una luce nuova sul significato da dare al riparto per materie¹, anche se – forse inevitabilmente – questo fenomeno ha finito per appiattire un po' tutte le competenze su quella concorrente².

Ma poi, dall'esame della giurisprudenza costituzionale sulla potestà residuale, il quadro si mostra sempre più opaco e, anzi, il dubbio di un centralismo di ritorno avanza prepotente, al punto tale che la leale collaborazione diventa quasi una parvenza rispetto all'originaria carica paritaria di cui si colorava³.

¹ Sulla distinzione delle competenze legislative per materia e «il convincimento che fra l'ambito di esercizio della potestà legislativa statale esclusiva e l'ambito di competenza residuale fosse ormai segnata una rigida separazione, retta da precise delimitazioni, naturale premessa di contestazioni e di scontri», cfr. M. SCUDIERO, *La legislazione: interessi unitari e riparto di competenza*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, Torino 2005, 575 ss. L'A. sottolinea, però, come l'esperienza abbia indicato vie alternative rispetto a quella della rigida separazione delle competenze.

² Il progressivo sgretolamento degli elenchi dell'art. 117 Cost. è descritto da F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie*, Milano 2006.

³ Fino a scomparire del tutto ad esempio nelle ccdd. materie esclusive «trasversali», per le quali la Corte, nonostante l'implicazione con ambiti regionali, ne ha disconosciuto l'impiego, v. *infra*.

La lettura della giurisprudenza del 2007 in relazione alla potestà residuale potrebbe contare almeno tre linee essenziali e svariati elementi accidentali che a queste linee si combinano. Si possono, infatti, isolare:

a) casi nei quali la Corte *disconosce* la natura di *materia* ad un ambito per il quale se ne richiedeva il riconoscimento, implicitamente respingendo la domanda di interpretazione estensiva della potestà residuale *ex art. 117, comma 4, Cost.* avanzata dalle Regioni⁴;

b) casi nei quali la Corte *disconosce* la natura *residuale* di una materia, sottraendola del tutto alla competenza regionale o ritenendola, al più, di potestà concorrente;

c) infine, casi nei quali la Corte *ricosce* la natura *residuale* di una materia. Questi casi, ferma restando la possibilità di attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e della relativa funzione legislativa, si possono ulteriormente distinguere in:

c.1) ipotesi (assai scarse, in verità) di residualità *chiusa*, nelle quali la Corte, in nome di una ferrea applicazione del principio di competenza (intesa, dunque, come *separazione*), dichiara l'illegittimità di una norma statale invasiva di ambiti materiali ritenuti di competenza delle regioni;

c.2) ipotesi (la stragrande maggioranza) nelle quali la Corte, pur ammettendo l'esistenza di una materia di competenza residuale delle Regioni, «apre» la potestà residuale, rendendo la materia attaccabile da parte dei titoli di intervento statali. Residualità *aperta*, dunque, alle interferenze con materie di potestà esclusiva statale. Le interferenze vengono risolte facendo appello ai criteri ermeneutici già noti (spesso il criterio della prevalenza ma anche quello storico-normativo).

2. *Quando la Corte disconosce la natura di materia.* – È opportuno prendere le mosse proprio dai casi descritti *sub a*, benché sia difficile ascrivere le decisioni ad una sola delle categorie individuate.

Da questo punto di vista, ci sono diverse pronunce che testimoniano il tentativo delle Regioni di «materializzare» un ambito innominato e di autoattribuirselo sotto forma di competenza residuale.

⁴ Il fenomeno è rilevato da R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2008, ora su www.forumcostituzionale.it, spec. 3 del paper.

Le pronunce ricomprese in questa casistica si possono ulteriormente suddividere in base alle diverse risposte rese dalla Corte:

a.1) in alcuni casi, la Corte, nel negare la natura di «materia» ad un ambito per il quale le Regioni chiedevano espressamente il riconoscimento, afferma che è necessario ricorrere ai criteri consolidati per individuare l'ambito a cui ascrivere la disposizione impugnata, come il fine che intende perseguire, l'interesse tutelato etc.;

a.2) in altri casi, invece, la Corte – sempre disconoscendo la natura di materia ad un ambito previamente individuato – sostiene che la qualificazione di quella materia debba avvenire per «afferenza oggettiva».

Esempio dei casi *sub a.1.* sono le pronunce rese in tema di sviluppo economico. Nella sentenza n. 165/2007⁵, la Corte afferma che «l'oggetto e la finalità delle norme impugnate non permettono di ritenere che la relativa disciplina sia riconducibile ad una materia, lo «sviluppo economico», che sarebbe riservata alla competenza residuale delle Regioni. La locuzione costituisce una espressione di sintesi, meramente descrittiva, che comprende e rinvia ad una pluralità di materie» (4.3 considerato in diritto; l'ultima affermazione è richiamata pure nella sentenza n. 430/2007 al punto 3.2.2 del considerato in diritto). Lo sviluppo economico è in realtà un *obbiettivo* più che una materia: esso interseca una molteplicità di materie diverse, alcune anche di competenza regionale. Ma nella fattispecie decisa dalla pronuncia in esame, l'interferenza materiale viene risolta avendo riguardo all'interesse tutelato, ritenuto «di rilevanza nazionale» (come la stessa Corte dice al punto 4.4): pertanto, anche se la disciplina statale interviene – per perseguire la finalità dello sviluppo economico – a disciplinare ambiti di potestà concorrente e residuale, è legittima «l'avocazione in sussidiarietà sia delle funzioni amministrative che non possono essere adeguatamente svolte ai livelli inferiori (...), sia della relativa potestà normativa per l'organizzazione e la disciplina di tali funzioni (...)» (4.4 considerato in diritto)⁶.

Ulteriore spia di questa tendenza a «materializzare» degli ambiti disciplinari è pure contenuta nella sentenza n. 105/2007 in

⁵ Su cui cfr. il commento di C. PADULA, *Principio di corrispondenza chiesto - pronunciato, principio di sussidiarietà e distretti produttivi: una sentenza che desta perplessità*, in *Le Regioni*, 5/2007.

⁶ Nella specie, da un lato, la Corte ha ritenuto che l'avocazione in sussidiarietà sia stata «realizzata con modalità tali da escluderne l'irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità». Dall'altro, però, ha ritenuto illegittime le norme impugnate nella parte in cui non realizzano adeguate forme di leale collaborazione con le Regioni.

tema di edilizia sanitaria. Secondo le regioni ricorrenti quella dell'edilizia sanitaria sarebbe materia implicata nell'organizzazione sanitaria (rimessa alla competenza residuale delle regioni)⁷. La Corte, invece, precisa che «l'edilizia sanitaria attiene alle strutture, non all'organizzazione del servizio sanitario; quest'ultima inerisce invece ai metodi ed alle prassi di razionale ed efficiente utilizzazione delle risorse umane, finanziarie e materiali destinate a rendere possibile l'erogazione del servizio» (5.1 considerato in diritto).

Una volta affermato che l'edilizia sanitaria non è materia a sé stante (e dunque di competenza residuale), la Corte afferma, però, la fondatezza della questione sollevata dalle Regioni relativa al comma 285 della legge finanziaria del 2006. È pur vero che l'ambito dell'edilizia sanitaria non è «materia» ma, piuttosto, è il frutto della sintesi di due materie previste dall'art. 117, comma 3, Cost., ossia il governo del territorio e la tutela della salute; ma è anche vero che la disciplina statale, nel caso di specie, è particolarmente analitica e che la finalizzazione dei finanziamenti non è volta a realizzare scopi di rilevanza statale, incidendo, invece, su ambiti di competenza concorrente.

Per quanto riguarda i casi classificati *sub a.2* si può addurre l'esempio reso dalla sentenza n. 256/2007, in materia di lavori pubblici. In questo caso la Corte afferma, in continuità con la sentenza 303/2003, che «si tratta, infatti, di ambiti di legislazione che *non integrano una vera e propria materia ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono* e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative dello stato ovvero a potestà legislative concorrenti» (4.1 considerato in diritto, corsivo aggiunto). Di conseguenza, quella dei lavori pubblici non è *materia* (men che meno materia residuale) ma è un ambito qualificabile in base alla propria «*afferenza oggettiva*». Analoghi accenti si trovano nella sentenza n. 401/2007, la quale (curiosamente senza citare il proprio precedente più vicino nel tempo, ossia la sentenza n. 256/2007, ma solo la sentenza n. 303/2003) aggiunge che «non è, dunque, configurabile una materia relativa ai lavori pubblici nazionali, né tantomeno un ambito materiale afferente al settore dei lavori pubblici di interesse regionale» e inoltre che «tali affermazioni non valgono soltanto per i contratti di appalto di lavori, ma sono estensibili all'intera attività contrattuale della pubblica amministrazione che non può identificarsi in una materia a sé, ma rappresenta, appunto, un'attività che inerisce alle singole materie sulle quali essa si esplica» (punto 3, considerato in diritto).

⁷ Cfr. sentenze nn. 328 e 181/2006, 270/2005 e 510/2002.

3. *Quando la Corte disconosce la natura residuale di una materia.* – Il disconoscimento della natura residuale di una materia – e siamo ai casi *sub b* – è preceduto spesso dall'affermazione secondo cui non è detto che una materia non prevista negli elenchi del secondo e terzo comma dell'art. 117 sia automaticamente imputabile al quarto comma. In altre parole, la mancata inclusione di una materia negli elenchi nominati del 117 non depone necessariamente a favore della sua natura residuale⁸. Così, nella già citata sentenza n. 256/2007 la Corte dice a chiare lettere che «la mancata inclusione dei lavori pubblici nell'elencazione dell'art. 117 della Costituzione non implica che essi siano oggetto di potestà legislativa residuale delle regioni» (punto 4.1, considerato in diritto), ripetendo un argomento già speso nella sentenza n. 370/2003⁹, e anche (ma forse con toni meno convinti) nella sentenza n. 94, nella quale si dice che «le norme impugnate riguardano la materia «edilizia residenziale pubblica», non ricompresa nel secondo e nel terzo comma dell'art. 117 Cost. Tale rilievo non consente, però, di concludere puramente e semplicemente nel senso che tutti gli aspetti di tale complessa materia debbano essere ricondotti alla potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma del medesimo art. 117» (ma per altri aspetti relativi a questa pronuncia v. oltre).

Questi casi, in realtà, sono assimilabili in parte a quelli previsti *sub a*: la Corte spesso disconosce la natura di *materia* prima ancora che la sua natura *residuale* e successivamente la riconduce ad un altro ambito di competenza.

Altro esempio da includere in questa categoria è dato dalla sentenza n. 300/2007. Con essa si decide il ricorso statale avverso alcune disposizioni di due leggi della regione Liguria e del Veneto (la n. 6 del 2006 e la 19/2006) recanti norme in materia di operatori

⁸ Con ciò viene sostanzialmente sconfessato quanto detto da A. BORZI in A. BORZI - S. PAJNO, *Rassegna della decisioni del 2006*, in www.federalismi.it, spec. 58 e 59 del *paper*, laddove si afferma, a proposito della materia pesca, che «la non menzione negli elenchi dell'art. 117, Cost., attesa la clausola di residualità del quarto comma dello stesso articolo, può assumere un solo significato: siamo di fronte ad un ambito materiale riconducibile alla potestà residuale delle Regioni». Questa affermazione viene, poi, elevata a principio generale nel processo di riconoscimento di una materia residuale.

⁹ La pronuncia riguardava alcune disposizioni della legge finanziaria del 2002 in materia di asili nido. Specificamente al punto 4 del considerato in diritto si dice che: «In via generale, occorre inoltre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione».

di discipline bionaturali. Lo Stato deduce la lesione dell'art. 117, comma 3, Cost. per avere il legislatore regionale ecceduto i limiti della propria competenza nella materia professioni, violando i principi fondamentali posti dalla legge statale. Le regioni eccepiscono che le leggi, in realtà, riguarderebbero non già la materia professioni bensì la materia formazione professionale. La Corte, però, accoglie il ricorso statale e ribadisce quanto già affermato nella propria precedente giurisprudenza, ossia che non è nei poteri delle regioni dar vita a nuove figure professionali: l'individuazione di queste ultime, con i relativi profili e i titoli abilitanti è riservata allo Stato «rientrando nella competenza delle Regioni la disciplina di quegli aspetti che presentano uno specifico collegamento con la realtà regionale»¹⁰. Nel caso di specie, invece, le Regioni hanno individuato nuove figure professionali (e la Corte lo desume da una serie di elementi, subito trasferiti nell'argomentazione del considerato in diritto) esorbitando dalla propria competenza.

4. *Una competenza proteiforme: i casi di residualità chiusa e aperta. Qualche conclusione.* – Non resta che esaminare le categorie classificate *sub c*, in cui la Corte ammette che ci si trova di fronte ad una materia attribuita alla competenza residuale delle regioni. A parte i casi nei quali questo riconoscimento si accompagna alla possibilità di attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa e legislativa, si potrebbero isolare due forme di residualità, come già anticipato: una *chiusa* e una *aperta*.

Sono quasi trascurabili, per importanza numerica e interesse teorico, le pronunce in cui la residualità viene intesa come rigida separazione delle competenze e conduce ad affermare la *pienezza* della potestà normativa regionale.

Un pur rapido inciso che certifica l'equazione «residualità = pienezza/esclusività» della competenza regionale è contenuto nella sentenza n. 344, a proposito dei porti turistici, laddove si dichiara che «la materia del turismo è attualmente di competenza legislativa *residuale*, e dunque *piena*, delle Regioni» (7 considerato in diritto, corsivi aggiunti).

Ma questa enfasi per irrigidire la competenza regionale potrebbe generare conseguenze ulteriori, come l'insussistenza dell'obbligo di leale cooperazione? È una domanda più che legittima, visto che la Corte, quando ha interpretato in senso «forte» la omo-

¹⁰ Citazione – contenuta nel punto 4.1 del considerato in diritto – di un passo della sentenza n. 153/2006.

loga competenza statale *ex art. 117, comma 2, Cost.* (anche nei casi di competenza esclusiva *trasversale*), ha affermato che quello di cooperare lealmente non è un obbligo, quando si è di fronte a casi di netta separazione tra competenza statale e regionale¹¹.

Affermazioni in tal senso, pure se un po' sfumate nei toni, si rintracciano nella sentenza 94 (sopra citata), in tema di edilizia residenziale pubblica. Pur avendo affermato che l'esclusione dai cataloghi non implica la natura residuale di una competenza, la Corte individua, a proposito dell'edilizia residenziale pubblica, almeno tre livelli normativi: uno riguarda la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti, riconducibile alla competenza statale *ex art. 117, comma 2, lett. m*; il secondo è relativo alla programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica e ricade nel «governo del territorio»; il terzo livello normativo concerne la gestione del patrimonio immobiliare per l'edilizia residenziale pubblica e appartiene alla competenza residuale regionale. Poiché una delle disposizioni impugnate ricade, secondo la Corte, in questo terzo livello si profila un'ingerenza statale in una materia di competenza regionale residuale. Per questo, la Corte afferma «né varrebbe richiamare il principio di leale collaborazione, giacché, nella specie, si versa in un ambito materiale riservato esclusivamente alle Regioni» (5.2 considerato in diritto).

Ma non si può irrigidire questo orientamento della Corte più del dovuto. Anzi, si veda, sempre a proposito di porti turistici, la sentenza 255/2007, in cui la Corte formula un invito allo Stato a cooperare con le regioni per l'individuazione dei porti di rilievo nazionale (pur vendendo ribadito la natura residuale della competenza regionale).

C'è poi un caso eccentrico rispetto a quelli esaminati: nella sentenza n. 64, la Corte afferma che la materia commercio (su cui v. pure *infra*) sia di competenza regionale ma dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni della legge regionale umbra impugnata (recante, appunto, disposizioni in materia di commercio) non già per lesione della sfera di competenza statale bensì perché queste disposizioni risultano lesive della libertà di concorrenza e generano una «ingiustificata discriminazione fra imprese sulla base di un elemento territoriale che contrasta col principio di eguaglianza e

¹¹ Sul punto v. ancora R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, cit. che, a proposito della sentenza n. 401/2007, cita le affermazioni contenute nei punti 5.4, 6.11 e 7.5 del considerato in diritto come eclatanti esempi di questo orientamento della Corte.

con l'art. 41 della Costituzione». L'importanza della pronuncia è circoscritta alla (mera) riaffermazione della natura residuale della materia «commercio».

Si può includere in questa categoria anche la sentenza n. 387/2007, in tema di autonomia organizzativa interna delle regioni (ma sul punto v. pure *infra*). La Corte ritiene fondata una questione relativa alla legittimità costituzionale dell'art. 116 del d.P.R. n. 309/1990, come sostituito dall'art. 4-*quinquiesdecies* del decreto legge n. 272/2005, nella parte in cui questa disposizione prescrive quale organo regionale debba fissare i criteri di ripartizione dei fondi derivanti dalle erogazioni liberali. I parametri violati sono sia l'art. 123 Cost. che l'art. 117, quarto comma, poiché la disposizione è ritenuta lesiva dell'autonomia organizzativa interna delle regioni. Si profila, in questa pronuncia, una «doppia blindatura» della materia in esame, nella quale l'intervento statale non trova titoli per interferire: lo statuto regionale è competente, infatti, a dettare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della regione, mentre invece alla legge regionale si chiede di implementare questi principi. Questo raddoppio del livello normativo (statuto-legge regionale) nel disciplinare l'autonomia organizzativa interna della regione è rilevato pure dalla Corte: «l'art. 123 Cost. attribuisce allo statuto la determinazione dei principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione. Nella fattispecie viene peraltro in rilievo la violazione diretta del quarto comma dell'art. 117 Cost., in quanto trattasi di normativa di dettaglio attinente all'organizzazione interna della Regione e rientrante quindi, entro la cornice generale dei principi statutari, nella competenza residuale delle stesse» (punto 6.1 considerato in diritto).

Non è in discussione la natura residuale della materia «organizzazione amministrativa regionale», dunque. Ma ci sono due casi da segnalare, relativi alla stessa materia. In essi, la Corte, pur non disconoscendo affatto la natura residuale della materia, riconduce la disciplina impugnata ad altre «etichette»: si tratta delle sentt. nn. 95 e 412 del 2007.

Nella sentenza n. 95/2007 si decide della legittimità costituzionale dei commi 214 e 216 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006 (23 dicembre 2005, n. 266). Le regioni ricorrenti lamentano che le norme censurate pongono dei precetti troppo puntuali e specifici sull'entità della spesa pubblica: infatti, il comma 214 sopprime, per il personale delle regioni le indennità «analoghe» a quelle soppresse dal precedente comma 213 per il personale delle amministrazioni pubbliche; il comma 216 nega al personale delle regioni il

rimborso per le spese di viaggio aereo oltre il limite di quelle previste per la classe economica.

La Corte ritiene non fondate le questioni relative al comma 214 (dopo averlo interpretato sistematicamente con i commi 213 e 223) asserendo che la norma denunciata pertiene alla materia dell'ordinamento civile e afferma, incidentalmente, che la disciplina in questione non potrebbe ricondursi neanche all'ambito dell'organizzazione amministrativa della regioni. Sembra quasi che la Corte anticipi un'obiezione: il parametro dell'art. 117, comma 4, Cost. non è stato, infatti, evocato da nessuna delle regioni ricorrenti.

Nella sentenza n. 412/2007, la Corte dichiara l'infondatezza di una questione relativa all'art. 30, comma 1, del d.l. 4 luglio 2006 n. 223 (Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale). Le regioni ricorrenti asserivano che questa norma violava la loro competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici e in materia di spesa (artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.): la risposta della Corte (non è il disconoscimento della natura residuale della materia, ma piuttosto) è quella di affermare che «non è illegittima l'imposizione, da parte dello Stato, del limite alla spesa complessiva del personale previsto dall'art. 1, comma 198, della legge n. 266 del 2005, poiché trattasi di un principio fondamentale in materia di coordinamento della finanza pubblica (materia oggetto di potestà legislativa concorrente) e perché una simile disposizione può dar luogo, nell'organizzazione degli uffici, ad inconvenienti di mero fatto come tali non incidenti sul piano della legittimità costituzionale».

Da ultimo, non resta che esaminare i numerosi casi di residualità *aperta*, indicati *sub c.2*. La Corte afferma la natura residuale della materia oggetto della disciplina normativa, *tuttavia* ammette l'esistenza di ambiti materiali interferenti tra i quali figurano anche titoli di intervento statali. L'interferenza viene, poi, composta adoperando i criteri consolidati dalla giurisprudenza¹².

¹² Sugli intrecci di competenze e i criteri seguiti dalla Corte per comporre le interferenze (in particolare il criterio della prevalenza), cfr. E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 1/2008, 61 ss. L'A. analizza gli orientamenti seguiti dalla Corte e sottolinea che «è possibile, pertanto, rintracciare una tendenza nell'assetto delineato – non proprio perfettamente – dalla riforma del Titolo V per la quale se, da un alto, il regionalismo che emerge dalle sentenze della Corte costituzionale sembra indirizzato alla valorizzazione degli elementi di flessibilità e di efficienza del sistema, dall'altro alcuni segnali fanno pensare a un ritorno di un principio generale di supremazia dello Stato centrale».

Questo indirizzo è evidente nella sentenza n. 452 a proposito del trasporto pubblico locale. Che questa materia sia di competenza regionale residuale è affermazione ormai pacifica nella giurisprudenza della Corte¹³. Nella fattispecie decisa dalla sentenza in esame, però, si realizza un'interferenza con la competenza statale in tema di «tutela della concorrenza» (si rinvia al relativo paragrafo di questa rassegna concernente la materia in esame) e la Corte afferma allora che «le materie di competenza esclusiva e nel contempo «trasversali» dello Stato (...) possono intersecare qualsivoglia titolo di competenza legislativa regionale, seppur nei limiti strettamente necessari per assicurare gli interessi cui esse sono preposte, fino ad incidere sulla «totalità degli ambiti materiali entro cui si applicano» (sentenza n. 80/2006), anche con riguardo alle materie legislative regionali di tipo residuale» (punto 4 considerato in diritto). L'intervento statale va scrutinato solo alla stregua di parametri quali la proporzionalità e l'adeguatezza (peraltro, secondo la Corte, rispettati nella fattispecie). L'interferenza si compone, qui, col criterio della prevalenza.

Stesso peso assume la tutela della concorrenza nella già citata sentenza n. 430 a proposito della materia commercio. In questo caso, due regioni (Veneto e Sicilia) hanno denunciato l'illegittima invasione della propria sfera di competenza (sicuramente) residuale da parte di un decreto legge (n. 223/2006) avente come fine quello di «garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato». La Corte afferma che la disposizione citata incide (non sullo sviluppo economico che, come si è visto non è «materia» ma) «sul «commercio», materia attribuita alla competenza legislativa residuale delle regioni». Ma poi prosegue «tuttavia, alla luce dei principi esposti, tale constatazione non è da sola sufficiente ad escluderne la riconducibilità alla «tutela della concorrenza»» (punto 3.2.2 considerato in diritto): questione infondata, dunque, e risolta adoperando massicciamente il criterio della prevalenza.

Peculiare, per certi versi, è la sentenza n. 81: la Corte decide una questione relativa alla legittimità di una legge della regione Toscana recante la «disciplina della pesca marittima e degli interventi a sostegno della pesca marittima e dell'acquacoltura». La pronuncia desta interesse perché afferma che «la pesca costituisce materia oggetto della potestà legislativa residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117, quarto comma, Cost., sulla quale, tuttavia, per la com-

¹³ Cfr. sentt. nn. 80 e 29/2006 e 222/2005.

plessità e la polivalenza delle attività in cui essa si estrinseca, possono interferire più interessi eterogenei, tanto statali, quanto regionali» (punto 8 considerato in diritto). La Corte, insomma, adombra una possibilità aprioristica di interferenza, a prescindere dalla fattispecie concretamente sottoposta al suo esame: è come se *ontologicamente*, la materia «pesca» si prestasse all'intreccio delle competenze statali e regionali.

Probabilmente, questa tecnica argomentativa serve alla Corte per preparare l'affermazione di poco successiva: «assume, in definitiva, peculiare rilievo nell'esame delle fattispecie sottoposte al suo giudizio, l'applicazione del principio di prevalenza tra le materie interessate e di quello, fondamentale, di leale collaborazione».

La materia «pesca», insomma, nasce sotto il segno di una residualità molto spuria che si contamina di interessi diversi anche – sembra – in assenza di un preciso titolo di intervento statale.

Nel caso deciso dalla sentenza 81, però, la Corte prima individua questo titolo di intervento nella tutela dell'ecosistema, ma poi dichiara alcune questioni inammissibili e altre infondate: in relazione a queste ultime, afferma che «nonostante attengano ad un materia, quella della pesca, attribuita alla competenza legislativa residuale delle Regioni, *ex art. 117, quarto comma, Cost.*, le disposizioni in esame si intrecciano con competenze statali, connesse principalmente, ma non esclusivamente alla tutela dell'ecosistema; inoltre, possono ritenersi sussistenti ragioni di unitarietà e di uniformità ordinamentali tali da richiedere – in ipotesi – l'allocatione a livello statale delle funzioni amministrative in materia o la previsione di meccanismi di attuazione del richiamato principio di leale collaborazione. Nella specie, però, tali esigenze e ragioni possono ritenersi già soddisfatte da una serie di norme contenute nella legge regionale in esame, nonché dal complessivo sistema di regolamentazione della pesca disegnato dalla Regione resistente con la medesima legge» (punto 11.2 considerato in diritto).

Le pronunce in materia di turismo ci danno indicazioni ulteriori sul concetto di residualità *aperta*.

Non si parla di «interferenze tra ambiti di competenza differenti», nella sentenza n. 88/2007¹⁴. In essa, invece, si decidono i ri-

¹⁴ Su cui cfr. la nota di D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in www.forumcostituzionale.it e altresì di V. DE SANTIS, *La potestà regolamentare statale in materia regionale esclusiva: un caso di attrazione in sussidiarietà... senza sussidiarietà (note a margine della sentenza n. 88 del 2007)*, in *Le Regioni*, 2007.

corsi promossi da diverse regioni su alcune disposizioni della legge finanziaria 2006 volte a disciplinare gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», adducendo la violazione dell'art. 117, comma 4, Cost. In questo caso, però la residualità si «apre» per assicurare la tutela di esigenze unitarie. La Corte premette che, anche se la materia «turismo» è di competenza residuale¹⁵, sono tuttavia rintracciabili interessi unitari, volti a valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno e internazionale: queste esigenze di rilievo nazionale rendono possibile l'attrazione a livello statale delle funzioni amministrative in forza dei principi di sussidiarietà e adeguatezza. L'illegittimità di alcune disposizioni¹⁶ (art. 1, comma 586) viene dichiarata, nella specie, perché non sono stati approntati procedimenti cooperativi e «la norma rinvia ad una fonte esclusivamente statale (...) la fissazione dei criteri ai quali la Regione – onerata comunque degli adempimenti istruttori sulla legittimazione dei promotori abilitati ad avviare il programma volto alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione – resta vincolata, senza possibilità di interlocuzione» (punto 11 del considerato in diritto).

Più complessa, tanto nel dispositivo quanto nella motivazione, è la sentenza n. 339/2007. Le regioni Lazio e Toscana impugnano varie disposizioni contenute nella legge n. 96/2006 recante «Disciplina dell'agriturismo» lamentando la violazione di due materie – agricoltura e turismo – di sicura competenza (residuale) regionale. La Corte non respinge questo assunto ma afferma che l'attività agrituristica «interferisce, tuttavia, con altre materie attribuite alla competenza, o esclusiva o concorrente, dello Stato».

Premessa la possibilità di un'interferenza materiale, però, la Corte dichiara l'illegittimità dei commi 3 e 4 dell'art. 4 della legge impugnata perché essi istituiscono una presunzione ai fini del riconoscimento di un'attività come agrituristica, operando esclusivamente nell'ambito delle materie agricoltura e turismo e ledendo, per questa via, le competenze legislative regionali. La Corte sembra dire che se l'*interferenza* si trasforma in irragionevole *ingerenza* nelle materie residuali – e in assenza di una specifica esigenza unitaria che renda necessaria l'attrazione in sussidiarietà della fun-

¹⁵ Confermando la propria pregressa giurisprudenza: cfr. A. BORZÌ - S. PAJNO, *Rassegna della decisioni del 2006*, in www.federalismi.it.

¹⁶ Oltre a quella indicata nel testo, la Corte dichiara l'illegittimità dei commi 589 e 590, pronunciata perché «in entrambi i casi, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio» (punto 14 del considerato in diritto) e l'illegittimità consequenziale del comma 591.

zione – allora la questione è fondata (e la competenza regionale va interpretata in senso forte)¹⁷.

Un bilancio, dunque, si impone: sembrano più pesanti i silenzi che le decise affermazioni in favore della potestà legislativa regionale. Pochi sono i casi di residualità intesa in senso pieno e sempre più forti sono le giustificazioni all'intervento statale, nelle due forme dell'attrazione in sussidiarietà e dell'interferenza da comporre (soprattutto) col criterio della prevalenza. E i silenzi sembrano pesare di più nel conto del giudizio complessivo da formulare a proposito del *trend* seguito dalla Corte: che il giudice delle leggi propenda per una lettura statocentrica del catalogo delle competenze è, ormai, qualcosa di più che un semplice sospetto.

¹⁷ È appena il caso di aggiungere che la complessa sentenza di cui si è detto dichiara l'illegittimità di alcune disposizioni della legge in esame perché, nel dettare norme in tutela della salute, disciplinano la materia in modo eccessivamente dettagliato, ledendo la competenza legislativa regionale (punto 5.1 considerato in diritto). Sembra, dunque, che non ci sia spazio per una disciplina statale cedevole. Ancora, l'illegittimità viene dichiarata in relazione all'art. 14, comma 2, della l. n. 9/2006, nella parte in cui istituisce l'Osservatorio nazionale dell'agriturismo senza prevedere alcun coinvolgimento delle Regioni. D'altro canto, però, la Corte dichiara l'infondatezza di alcune questioni perché esse costituiscono principi fondamentali in materia «tutela della salute».

