

La potestà legislativa residuale delle Regioni: dal riparto per materie all'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni*

di **Matteo Carrer** – *Assegnista di ricerca presso l'Università degli studi di Bergamo*

ABSTRACT: The article deals with the legislative powers of the Regions in the frame of the Italian Constitution. Article 117 says that “The regions have legislative power with respect to any matters not expressly reserved to state law”. So, first of all the article explores the general meaning of the “matter”, and the problems which arose around that, then it deepens which matters were actually regulated by Regions, according to scholars and according to the jurisprudence of the Italian Constitutional Court. The last part deals with the new constitutional law which modifies the Constitution and the article analyzes the most probable effects of the reform.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il concetto di materia e due ossimori ad esso correlati. – 3. Il ruolo della Corte costituzionale ... e dell'art. 117 Cost. – 4. Le materie “nominabili” nell'art. 117, co. 4° Cost. – 5. Uno sguardo alla riforma approvata nel 2016.

1. Premessa

La capacità di darsi leggi da sé è tipica delle forme più spiccate di autonomia: la centralità della legge nell'epoca moderna fa sì che il legislativo sia il potere formalmente più rilevante di un ente territoriale e non è un caso che il legislatore per eccellenza sia lo Stato e che la sovranità – la quale, come insegna la tradizione, corrisponde all'essere *superiorem non recognoscens* – si sostanzi (non in via esclusiva ma in modo significativo) proprio nel darsi legge.

È questo il presupposto, e forse anche il preconetto, di chi si avvicina allo studio della potestà legislativa delle Regioni e al riparto di competenza e con lo Stato. Sullo sfondo di ogni considerazione vi è il pensiero, magari non esplicito, che affidare il potere legislativo alle Regioni

* Il contributo, sottoposto a referaggio secondo le Linee Guida della Rivista, costituisce la rielaborazione della Relazione svolta in occasione del Convegno dal titolo *La potestà legislativa dello Stato e delle Regioni tra “vecchio”, “nuovo” e “nuovissimo” titolo V della parte II della Costituzione. Uno sguardo a partire dalla giurisprudenza costituzionale*, svoltosi presso la facoltà di Economia dell'Università degli Studi di Roma “La Sapienza”, il giorno 26 febbraio 2016, in occasione della pubblicazione del volume di R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, Editoriale scientifica, 2015.

sia il punto più avanzato dell'autonomia regionale, la tipicità del modello e, in particolare, del modello italiano.

Come tutti i pre-giudizi, vi sono, *ictu oculi*, alcuni elementi condivisibili e altri sui quali è necessario aggiungere considerazioni e distinzioni.

L'intendimento delle pagine che seguono è contribuire alla contestualizzazione dell'effettivo ruolo e del concreto rilievo della potestà legislativa cd. residuale delle Regioni, analizzando cioè la potestà legislativa affidata alle Regioni dall'art. 117, co. 4 Cost. così come modificato nel 2001¹, senza omettere alcune considerazioni derivate dalla distribuzione operata dall'art. 117 Cost. nel suo complesso. L'intendimento è quello di offrire uno sguardo d'insieme che vada oltre la sistematizzazione delle singole materie nella convinzione, che qui si anticipa, che il riparto per materie sia un "effetto" più che una "causa" del complessivo equilibrio tra enti. Specifica attenzione verrà dedicata anche alla riforma approvata nel 2016, nella medesima ipotesi sistematica.

2. Il concetto di materia e due ossimori ad esso correlati

Innanzitutto, si valuti il problema delle materie. Secondo la lettera dell'art. 117, co. 4° Cost., la potestà legislativa regionale è fondata su materie non espressamente elencate. Il procedimento logico, noto, è quello per cui sono affidati alle Regioni tutti gli ambiti non espressamente riservati alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente. Tuttavia, prima di domandarsi quali materie spettano alle Regioni, è bene soffermarsi su cosa sia una materia.

La questione è, infatti, meno scontata di quanto possa apparire. Le materie sono il criterio di distribuzione della potestà legislativa: la loro esistenza e definizione appare quasi un *surplus* rispetto all'indagine sui confini di ognuna di loro, ma, in realtà, il discorso è preliminare ad qualsiasi altra considerazione.

Il ruolo delle materie è chiaro sin dalla formulazione dell'art. 117 originario, quello presente nella Costituzione uscita dalla penna dell'Assemblea costituente nel 1947. Esse sono la guida, il criterio fondamentale alla base della ripartizione della potestà legislativa e sono anche la griglia concettuale attraverso la quale interpretare ogni norma per assegnarla al legislatore regionale o al legislatore statale.

¹ La dottrina sulla ripartizione delle competenze è estremamente ampia. Si rimanda, senza pretesa di completezza, oltre agli studi indicati nel seguito del testo, ai seguenti contributi: E. GIANFRANCESCO, voce *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (diretto da) *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 2006, vol. IV, 3597 ss.; A. PACE, *I progetti "PC ai giovani" e "PC alle famiglie": esercizio di potestà legislativa o violazione della potestà regionale residuale?*, in *Giur. cost.*, 5/2004, 3221 ss.; S. PARISI, *Potestà residuale e "neutralizzazione" della riforma del Titolo V*, in AA.VV. *Scritti in onore di Michele Scudiero*, vol. III, Napoli, 2008, 1597 ss.; P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio* Giappichelli, Torino 2006, 27 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione delle materie". Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2006; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 5/2006, 904 ss.; R. BIN, *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Le Regioni*, 4/2001, 627 ss.; M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Le Regioni*, 6/2002, 1362 ss.; M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario. Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. 3/2001*, in www.rivistaaic.it, 2002.

Ebbene, a rigor di logica, tutto ciò non dice cosa siano le materie, ma spiega a cosa servono. È, questa, una spiegazione indirizzata allo scopo, non una definizione in senso stretto o una descrizione del concetto di materia in quanto tale. Il vantaggio indiscutibile della ripartizione per materie è che si tratta di un canone di immediata comprensione, che per molte ragioni² è familiare e appare rispondente a criteri di logica e certezza. Lo svantaggio, forse, è proprio nei medesimi elementi che sono stati elencati a vantaggio. Il concetto di materia è chiaro fino a quando non si provi a fornire una definizione, dopodiché diventa complesso e tutt'altro che scontato, e ogni materia, una volta messa alla prova dei casi concreti e della concreta operatività dei legislatori, si dimostra soggetta a interpretazioni anche molto diverse tra loro.

Le materie, dunque, fungono da griglia concettuale, ma è difficile dire cosa siano (o, meglio, inquadrarle in una definizione completa ed esaustiva). Secondo la sent. 94/2007 della Corte costituzionale ciascuna di esse è un *corpus* normativo³. La materia, dunque, è un aggregato teorico di norme tra loro connesse. Ognuna è descritta da una parola, o una breve locuzione, che ha lo scopo e l'ambizione di cogliere l'ambito in una formulazione sintetica.

Non vi è dubbio che nemmeno la definizione appena proposta sia del tutto soddisfacente. Essa tralascia una serie di problemi di non poco conto⁴ i quali, tuttavia, non possono essere compiutamente sviluppati. Appoggiandosi sull'autorità della Corte costituzionale valga perlomeno come ipotesi di lavoro⁵.

Da questo punto di partenza si potrebbe credere che la materia sia un concetto estremamente volatile, inconsistente⁶. Per certi versi è così: la materia è una categorizzazione che, come tale,

² Le quali non è facile indagare: indubbiamente esiste un lato psicologico delle norme e della loro rappresentazione nella mente (degli interpreti qualificati, degli esperti ma anche di ogni cittadino) eppure tali considerazioni sono di solito distanti dall'analisi giuridica. Si propongono qui due semplici suggerimenti della ragione per cui le materie siano istintivamente familiari a ognuno: perché la mente umana tende spontaneamente a categorizzare e perché in ogni ambito di studio, diritto compreso, la formazione avviene proprio attraverso le "materie". Dunque, se il legislatore è competente per materia ciò suona molto logico.

³ Giova citare il passaggio oltre la semplice definizione. Nella sent. 94/2007, in relazione alla materia "edilizia residenziale pubblica" la Corte (punto 4.3. del considerato in diritto) osserva che «dopo la riforma del Titolo V, il quadro sistematico non è cambiato, nel senso che la consistenza della materia non ha subito variazioni dipendenti da una nuova classificazione costituzionale o da una diversa sistemazione legislativa di principio. La "nuova materia" – la cui formazione era stata rilevata da questa Corte prima della riforma costituzionale – continua ad esistere come *corpus* normativo».

⁴ A titolo di esempio, si pongono alcune rilevanti questioni: la materia esiste (ovvero, ha dei riscontri oggettivi nell'ordinamento) o è solo un'etichetta meramente descrittiva (ovvero una creazione *dell'*interprete che ha rilievo solo *per* l'interprete)? Ancora: il fatto che la Costituzione abbia positivizzato alcune materie influisce sulla loro esistenza oggettiva? Qual è il ruolo dei legislatori come interpreti qualificati delle materie costituzionali? Oppure: la materia è un ambito o una finalità? E, nel caso sia di volta in volta l'uno o l'altro, chiamare "materie" le finalità è appropriato o genera confusione?

⁵ Anche se, secondo una nota affermazione della medesima Corte costituzionale, «non tutti gli ambiti materiali specificati nel secondo comma dell'art. 117 possono in quanto tale, configurarsi come "materie" in senso stretto» (sent. 407/2002, il che conduce a pensare che le materie *elencate* non siano (o possano non essere) materie, con non poco pregiudizio della tenuta logica del sistema).

⁶ È celebre la definizione di "pagina bianca" di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amm.*, 3/1971, 3 ss., spec. 39. È estremamente significativo notare come i problemi descritti dall'A. in quel contributo, contestualizzato all'indomani dell'istituzione delle Regioni ordinarie come previste dalla Costituzione del 1948 siano in gran parte sovrapponibili a quelli da affrontare nel secondo decennio del XXI secolo. Cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale* - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, 295 ss.

dipende da molti fattori esterni e sostanzialmente incontrollabili. Ne sia esempio lampante il “gusto” del redattore: il concetto di “beneficienza pubblica” o di “linee automobilistiche”⁷ sfugge oggi alla comprensione immediata del giurista formatosi – non con altre categorie dottrinali ma – in altri tempi, con altri stili di vita e altre esigenze di fatto⁸.

Se così fosse, si dovrebbe concludere che la materia come categoria concettuale finisce per configurare una griglia di pensiero troppo libera e indefinita, non solo e non tanto per le interpretazioni che di ogni singola materia è possibile offrire⁹ ma in sé stessa, per l’incapacità di descrivere efficacemente i limiti per i legislatori¹⁰.

Se si segue questa linea di pensiero, non può che sorprendere la costante giurisprudenza della Corte costituzionale secondo cui il criterio delle materie (cioè la materia come categoria concettuale) è stringente e troppo rigido¹¹.

Non a caso il giudice delle leggi ha lavorato fin dall’entrata in vigore della riforma del 2001 per ammorbidire e flessibilizzare la ripartizione per materie: i ben noti meccanismi dell’attrazione in sussidiarietà, del criterio della prevalenza, della concorrenza di competenze e ogni accorgimento connesso e ulteriore sono individuati proprio per rendere più fluido il riparto. Non a caso, ulteriormente, la Corte costituzionale è stata sospettata¹² di aver riscritto il Titolo V della Parte II della Costituzione (allora) appena riformato e – per quanto qui riguarda – di aver modificato il riparto di competenze. Ancora, è ormai giurisprudenza pacifica che esistano materie che indicano non un ambito ma una finalità: sono le cosiddette materie trasversali o materie-non-materie¹³,

⁷ Si tratta di due estrapolazioni dalle materie “beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera” nonché “tranvie e linee automobilistiche di interesse regionale” dell’art. 117 Cost. nella versione del 1948.

⁸ Ne potrebbe essere ulteriore esempio la materia ambiente, sconosciuta all’art. 117 del 1948 ma forse richiamata dal concetto di “paesaggio” di cui all’art. 9 Cost., che nel 2001 è denominata “tutela dell’ambiente” mentre nella riforma approvata nel 2016 diventa, invece, “ambiente ed ecosistema”. È complesso dimostrare che il paesaggio, l’ambiente e l’ecosistema siano la medesima cosa, anzi è forse impossibile, ma, al contrario, è evidente che la sensibilità sul tema del 1948 non era quella del 2001 e, forse, nemmeno quella del 2001 è la medesima del 2016. Da qui l’ipotesi che la sensibilità della formulazione sia determinante nella creazione e nell’interpretazione della materia: tant’è vero che la legge 29 giugno 1939, n. 1497, “Protezione delle bellezze naturali” – dunque ancor più risalente rispetto alla Costituzione, ma oggettivamente vicina all’ambito di cui si parla – nemmeno citava nel testo la parola “ambiente”, odierna chiave di volta della materia.

⁹ Ne sia il caso dei “lavori pubblici”, presenti come materia nel testo della Costituzione del 1948 (“viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale”), ma che dopo la riforma del 2001 la Corte ha considerato «ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell’oggetto al quale afferiscono» (sent. 303/2003). Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Il concetto di “materie” nell’art. 117, Titolo V, Cost. Se i “lavori pubblici” e gli “appalti pubblici” si prestino ad esservi riportati e come si attui, per essi, il riparto di competenze tra enti*, in *Le Regioni*, 3-4/2007, 473 ss.

¹⁰ Non a caso L. PALADIN, *Problemi legislativi*, cit., *passim*, fa riferimento non solo alla “pagina bianca” ma anche al “caos verbale” degli elenchi, nonché alle contraddizioni degli elenchi e ai problemi definitivi.

¹¹ È nota l’affermazione della sent. 303/2003 che fa riferimento a principi volti a «introdurre in esso [l’art. 117 Cost.] elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato» (punto 7 del considerato in diritto).

¹² Per tutti, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *www.forumcostituzionale.it*; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *www.federalismi.it*; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in *www.forumcostituzionale.it*.

¹³ Definizione, quella di materia-non-materia, che a prima vista lascia insoddisfatti poiché introduce una negazione in ciò che essa stessa descrive, ma che rispecchia bene quei casi in cui, invece che essere una descrizione di ambito – come parrebbe essere la materia come entità –, essa è qualcosa d’altro, cioè una finalità. Resta, però, la considerazione finale che – così concepito – il catalogo di materie delegittima sé stesso nel contraddirsi: cfr. A. D’ATENA, *Materie*

ulteriore *inventio*, nel significato etimologico di ritrovamento, della Corte costituzionale nel catalogo delle materie di cui all'art. 117 Cost. sempre finalizzato a distribuire in modo più flessibile le competenze.

Se questo ancora non convince, si può anche osservare che dal 2001 al 2016 il Parlamento ha approvato ben tre leggi costituzionali di modifica all'art. 117 Cost.¹⁴ (sia pure con effetti ed estensioni diversi).

Due argomenti convincenti – la giurisprudenza costituzionale e la volontà parlamentare di “controriformare” l'art. 117 Cost. – si oppongono alla considerazione teorica di cui sopra per cui le materie sarebbero descrizioni di ambiti dovute alla immaginazione dell'interprete più che alla realtà (oggettivamente o soggettivamente intesa dal costituente o dal revisore costituzionale) dell'ordinamento giuridico.

Per la seconda volta il concetto di materia sorprende: chiaro fino a quando non ci si propone di darne una definizione, allorché diviene complesso; mobile e volatile fino a quando non lo si applica concretamente, allorché diviene rigido.

Si ritiene di poter proporre una soluzione agli ossimori delle materie individuando due percorsi logici paralleli.

Il primo è dovuto all'opera interpretativa della Corte costituzionale, che, in un certo senso che si descriverà meglio in seguito, ha influenzato tutti gli attori istituzionali, Parlamento compreso¹⁵. Il secondo è di ordine metodologico e, di nuovo in un senso che si espliciterà, di riflessione metagiuridica.

Quanto al primo punto, è necessario considerare che il collegio di Palazzo della Consulta è il giudice unico e inappellabile – tra le altre cose – del riparto di competenze¹⁶. Per quanto sia sempre possibile una soluzione concordata tra lo Stato e le Regioni, è un dato di fatto che le vicende del Titolo V dopo la riforma del 2001 siano state in gran parte filtrate dalla Corte costituzionale sotto forma di giurisprudenza, in particolare grazie al meccanismo del ricorso in via principale previsto dall'art. 127 Cost. Le “soluzioni” che si conoscono a proposito del riparto di competenza derivano in massima parte proprio dal contenzioso generato tra lo Stato e le Regioni. Nel dare ordine alla mole dei ricorsi e alla fantasia dei ricorrenti, la Corte costituzionale ha fissato, sin dal principio della giurisprudenza relativa al nuovo corso, alcuni punti stringenti, stabilendo che, proprio a proposito della potestà legislativa regionale, «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» (sentenza 370/2003) e,

legislative e tipologia delle competenze, in *Quad. cost.*, 1/2003, 15 ss.; G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo*, Giuffrè, Milano 2005, 181 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, 2/2004, 461 ss.

¹⁴ Il riferimento è alla l. cost. 3/2001, alla riforma approvata in via definitiva dal Senato il 16 novembre 2005 (che non superò il referendum ex art. 138 Cost. svoltosi l'anno successivo) e alla l. cost. 1/2012.

¹⁵ Su cui *amplius*, V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni*, 1/2007, 11 ss.

¹⁶ A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo Titolo V*, in *www.issrfa.cnr.it*, 1, avverte che la presenza di un giudice (costituzionale) chiamato a dirimere le controversie circa la ripartizione delle competenze tra centro e periferia non solo non risponde ad una necessità logica assoluta ma non risponde nemmeno al modello federale storico.

in modo ancora più chiaro, che «è da ritenere “in contrasto con l’assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni” l’assunto secondo cui le Regioni, “in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare”» (sent. 359/2003). Tale indirizzo della Corte, che si può senza alcun dubbio considerare restrittivo, è giustificato da ulteriori considerazioni di non poco momento. Infatti, ha scongiurato il rischio che le Regioni davvero si ritenessero in grado di legiferare su qualsiasi “materia” solo perché questa non era citata nel testo della Costituzione. Ulteriormente, la Corte si è incaricata di obbligare le Regioni a dimostrare a chiare lettere la titolarità di una potestà legislativa, interpretando l’art. 117, co. 4° come una clausola di chiusura e non come una clausola generale¹⁷.

Dunque, dopo aver irrigidito il catalogo delle materie e la sua interpretazione strutturale, non è più fonte di sorpresa l’osservazione che esso sia inadeguato alle mutevoli esigenze del concreto dialogo tra Stato e Regioni. Da cui la necessità di trovare valvole di connessione più flessibili, opera alla quale il giudice delle leggi si è dedicato, anche in questo caso, fin dal principio della giurisprudenza seguente la riforma del 2001.

Il sistema del contenzioso costituzionale delineato dal combinato disposto degli artt. 134 e 127 Cost., relativi al controllo di costituzionalità e al relativo ricorso in via principale, è tale per cui tutti gli attori istituzionali devono rapportarsi con la giurisprudenza costituzionale. Dunque, se le Regioni sono state indotte (in sostanza e con le opportune eccezioni) a interpretare l’art. 117, co. 4° Cost. come una clausola residuale e non come una pagina bianca a loro totale disposizione, anche lo Stato può ben ritrovarsi insoddisfatto della ripartizione come esistente. Il Parlamento, però, non è solo il legislatore statale ma anche l’organo deputato alla revisione costituzionale, da cui, nell’ambito di complessive riforme costituzionali¹⁸ o di interventi di carattere (almeno a livello di estensione quantitativa) più puntuale¹⁹, la volontà di approvare riallocazioni delle materie di potestà legislativa.

Una chiosa si rende necessaria prima di procedere al secondo punto: si è parlato, poco sopra, di “scongiurare un rischio” in relazione all’ipotesi di una iperattività regionale. Ciò pare esprimere un giudizio di merito, ma è, più semplicemente, la presa d’atto della soluzione offerta dalla Corte. Se quest’ultima avesse seguito un’interpretazione estensiva e flessibile delle materie non solo la presente ricostruzione, ma tutto l’ordinamento giuridico italiano dal 2001 in poi sarebbe stato diverso da ciò che è, non certo privo di problemi, ma soltanto con questioni differenti.

Il secondo punto, per offrire un tentativo di risoluzione agli ossimori delle materie, come si anticipava, è di ordine metodologico e metagiuridico.

La scienza giuridica è abituata a ragionare per categorie. La “materia” è, appunto, espressione di una forma di categorie, quelle applicate ad una ripartizione complessiva del sapere giuridico. Quali

¹⁷ Pur stabilendo che l’autoqualificazione delle materie non ha alcun rilievo («nella giurisprudenza di questa Corte si è più volte affermato che, ai fini del giudizio di legittimità costituzionale, la qualificazione legislativa non vale ad attribuire alle norme una natura diversa da quelle ad esse propria, quale risulta dalla loro oggettiva sostanza», 203/2012), pur osservando che la legge regionale non deve indicare la materia alla quale fa riferimento (sent. 212/2006), soprattutto nella fase immediatamente seguente la riforma costituzionale le Regioni, anche ai fini di sostenere le proprie ragioni nel giudizio avanti la Corte, avevano in più casi tentato di creare, anche artificiosamente, materie residuali innovative. Sia esempio, celebre, quello della materia (invocata) “rapporto tra uomo e specie animali” (sent. 166/2004), oppure della materia “società partecipate della Regione” (sent. 159/2008), oppure ancora un ambito normativo la cui qualificazione restava sospesa tra la materia “acque minerali” e la materia “diritti fondamentali, inviolabili e personalissimi” (sent. 168/2008).

¹⁸ Come la riforma della Parte II della Costituzione del 2005 e la riforma del 2016, su cui infra par. 5.

¹⁹ Come la l. cost. 1/2012.

che siano le ragioni²⁰ per cui tale metodo classificatorio appare logico²¹, il concetto di “materia” fa scattare una notevole serie di collegamenti e apre molteplici mappe concettuali familiari. È rassicurante pensare che il diritto sia organizzabile per ambiti uniformi, cioè che le singole norme possano essere raggruppate in macrosettori. È scontato pensare di indicare con un nome, pur indicativo e convenzionale, questi macrosettori, i quali (sempre così si crede) preesistono alla definizione che si vuole dare. Vi saranno delle norme sul matrimonio e norme sulle piante selvatiche, che si voglia attribuire alle prime il nome di “diritto civile” oppure “diritto di famiglia” e al secondo di “ambiente” oppure “agricoltura e foreste” è solo una questione di libera scelta del costituente o del revisore costituzionale. Di certo non apparterranno mai alla materia “pesca nelle acque interne” o all’“istruzione”. Dunque le materie esistono in una fase di costruzione logica e giuridica dell’ordinamento che sostanzialmente precede la (e persino prescinde dalla) Costituzione, la quale si limita a definire ciò che già “esiste”, e non crea una categoria né un istituto. Da questo punto di partenza si possono far discendere le difficoltà sopra menzionate.

Secondo un ulteriore punto di vista, stavolta metagiuridico, è necessario osservare che la scienza giuridica moderna, ed il costituzionalismo con essa, è sostanzialmente positivista, nel senso che deduce la validità dalla struttura formale della norma²². Secondo questa ipotesi, le materie esistono, certo, come categoria di pensiero, ma non hanno nessuna rilevanza (positiva, appunto) al di fuori della prescrizione che ne fa il testo della Costituzione. Dunque, se la Costituzione non cita la materia “urbanistica” sorge immediatamente il problema se essa non sia una materia e dunque non esista in generale oppure se esista e sia affidata alle Regioni in virtù dell’art. 117, co. 4^o²³. La risposta va cercata, come ovvio, nel sistema: aiuta in questo la giurisprudenza costituzionale, che proprio in base al sistema ha delineato la soluzione restrittiva vista poco sopra, da cui discende, per seguire l’esempio, che la materia urbanistica, nonostante la familiarità oggettiva con il giurista, non esiste nel senso anzidetto.

In questo senso il comma quarto dell’art. 117 Cost. è croce e delizia del positivismo, in quanto, nel chiudere la norma, lascia un’indeterminatezza notevole. Se da un lato sembra impossibile, per via logica, enumerare tutte le materie e dunque redigere in Costituzione solo elenchi chiusi, dall’altro una clausola residuale necessita in modo particolare di interpretazione. Da questo punto di partenza, di nuovo, si possono fare discendere le difficoltà – che si sono chiamati ossimori – viste sopra.

²⁰ Si rimanda alla nota 2.

²¹ E quali che siano i limiti, poiché, come tutti i ragionamenti sulla logica, e sulla logica applicata al diritto, bisogna riconoscere come limite generale l’appartenere ad una tradizione di stampo chiaramente occidentale, al di fuori della quale anche i dati più scontati potrebbero essere messi in discussione.

²² Osserva G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva statale e potestà legislativa residuale delle Regioni*, in <http://www.issirfa.cnr.it/4481,908.html#III> e anche in F. MODUGNO, P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, vol. IV, *Ancora in tema di rapporti Stato-Regioni dopo la riforma del titolo V della Parte II della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 44, (ulteriormente citando Carl Schmitt) che «il giurista di *civil law* è abituato a ragionare su testi, a scomporli linguisticamente, interpretarli evolutivamente, a portare alla luce le matrici storiche dei concetti impiegati, ma è estranea al suo orizzonte metodico l’inferenza logica inversa: ricavare significati normativi dall’assenza, dall’omissione. La negazione – sarebbe agevole replicare – “è in grado di produrre dal nulla il negato e di crearlo dialetticamente”».

²³ Vi è un’ulteriore possibilità: che la materia esista ma non abbia rilievo nei rapporti Stato-Regioni, ovvero che una legge possa recare l’etichetta “urbanistica” ma che il titolo competenziale debba risolversi in altre materie tratte dal catalogo costituzionale.

3. Il ruolo della Corte costituzionale ... e dell'art. 117 Cost.

Il ragionamento sulla definizione e sul concetto generale di materia svolto sopra potrebbe sembrare inapplicabile alla potestà legislativa residuale delle Regioni, la quale, come si anticipava in apertura, è fondata su materie inespresse.

Tuttavia, si è appena dimostrato come la clausola residuale aperta sia il punto focale di tutta la ripartizione della potestà legislativa.

A questo proposito, si possono fare due considerazioni di sistema riguardo alla potestà residuale, «e dunque piena»²⁴, delle Regioni.

La prima è relativa al ruolo della Corte costituzionale, la seconda è relativa alle vere e proprie materie regionali²⁵. Dell'importanza decisiva della giurisprudenza del collegio di Palazzo della Consulta si è già fatto cenno. Ciò che vale sottolineare è un interessante circuito logico, che, alla luce di quanto osservato sopra, coinvolge l'intero testo, con tutti i sottintesi sostanziali, dell'art. 117, non tanto come parametro invocato, dato che esso è il fulcro formale della ripartizione di potestà legislativa, ma come elemento sostanziale. Si articola questo circuito logico in tre punti.

Primo: l'interpretazione dell'art. 117 è stata rimessa dal 2001 in poi per la parte caratterizzante e decisiva alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Non solo, come si notava sopra, in virtù degli articoli 134 e 127 della Costituzione, non solo perché la Corte è la “viva voce” della Costituzione, ma in conseguenza dell'assetto contenzioso che ha assunto in concreto la ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni²⁶. Se è vero che la decisione della Corte tronca il problema alla radice poiché interviene con sentenza sul caso in discussione, è altrettanto vero che la Corte è stata ed è l'unico arbitro inappellabile della ripartizione, il soggetto su cui scaricare il peso maggiore degli attriti, con l'ulteriore vincolo che alle decisioni della Corte è richiesta coerenza, ovvero è richiesto non solo di “mettere a sistema” gli elementi a disposizione ma, quanto più possibile, di non entrare in contraddizione con le decisioni passate e nemmeno con quelle future, chiedendo, dunque, al Collegio di prevedere e considerare anche elementi ulteriori e sistematici che vanno oltre il caso sottoposto. Pertanto, se la Corte sceglie la strada della rigidità delle materie poi dovrà rintracciare la flessibilità nei canoni interpretativi che essa stessa ha dato. Essendosi devoluta alla Corte l'interpretazione dei nodi decisivi del Titolo V riformato nel 2001, i rilievi di averlo reinterpretato e riscritto non sorprendono dal punto di vista del sistema. Si è parlato, finora, della ripartizione della potestà legislativa a prescindere dalla tipologia di giudizio attraverso il quale le

²⁴ Formula più volte utilizzata dalla Corte, almeno in una certa fase: cfr. sentt. 90/2006, 213/2006, 344/2007, 412/2008.

²⁵ Ed è esposta nel paragrafo che segue.

²⁶ Che, se contenzioso non è in astratto, lo è in pratica. Tanto che una delle motivazioni di ordine politico del riordino di materie del 2016 è proprio di voler ridurre il contenzioso Stato-Regioni: su questo il Presidente del Consiglio Renzi ebbe ad osservare: «[vi è chi sostiene che] la riforma [del 2016] crea troppe incertezze, creerà contenzioso [costituzionale]. Non vi è dubbio, perché mi piace essere sincero, che vi siano dei punti che dovranno essere chiariti [...] ma questa è una riforma che rende più chiaro e semplice il nostro Paese» (intervento alla Camera dei deputati del 11/04/2016, in www.governo.it/media/risforme-costituzionali-intervento-di-renzi-alla-camera/4463). Ciò dimostra che, persino sul piano politico e in relazione a una riforma “semplificante”, non si esclude l'assetto contenzioso. Quanto alla riforma del 2001, è rimasta celebre l'espressione del Presidente della Corte costituzionale G. Zagrebelsky che, nella conferenza stampa del 2 aprile 2004, fece riferimento a una fase di «messa in opera della riforma del Titolo V, nella garanzia di valori costituzionali che la riforma medesima non ha affrontato esplicitamente», da cui la necessità di una «funzione di supplenza non richiesta e non gradita, per la quale [la Corte] non dispone di strumenti necessari» (testo rintracciabile in www.cortecostituzionale.it).

relative questioni giungono all'attenzione della Corte costituzionale, ma non si può non notare come i casi siano generati dal giudizio in via principale, il quale si pone, in particolar modo, come *actio finium regundorum* tra Stato e Regioni. La costituzionalità delle leggi è ricondotta al parametro dell'articolo 117 medesimo e, in questo senso, la Corte è l'arbitro di uno specifico contrasto tra centro e periferia che riguarda l'attribuzione della potestà legislativa: così come impostato, il combinato disposto dei citati artt. 134 e 127 Cost. crea un sistema in cui il giudice delle leggi è giudice della ripartizione legislativa ma, mentre la ripartizione della potestà legislativa si appoggia sull'art. 117 Cost., quest'ultimo è solo apparentemente il perno del corrispondente giudizio avanti la Corte.

Il secondo punto è relativo al testo dell'art. 117, che, dopo il 2001, è il più lungo della Costituzione. Il dato quantitativo, abitualmente, non è rilevante, nemmeno se si parla di norme costituzionali, le quali hanno, in ogni caso, una tendenza storica alla formulazione asciutta e breve. Eppure, per quanto risulti sempre quale parametro formale delle decisioni, l'art. 117 Cost. non è sufficiente a fornire le basi per le decisioni fondamentali. Quando la Corte parla dell'"assetto costituzionale" – alla luce del quale «è in contrasto [...] l'assunto secondo cui le Regioni, "in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare» (è la già citata sent. 359/2003) – non sta facendo riferimento all'art. 117 Cost., il quale, nel momento davvero decisivo della ripartizione di competenza, si rivela insufficiente a sé stesso.

Forse può essere scontato osservare che l'articolo 117 Cost. non si interpreta in modo isolato (così come non accade per nessuna norma costituzionale), ma non è osservazione di poco conto se si considera che è un testo lungo, articolato, pensato (auspicabilmente) per essere il più chiaro ed esaustivo possibile e che, ciononostante, abbia nascosto ai suoi redattori ma anche ai lettori più attenti, prima delle relative decisioni della Corte, l'esistenza – al suo stesso interno – dell'attrazione in sussidiarietà, delle materie trasversali, della concorrenza di competenze, del criterio di prevalenza e di tutti i meccanismi di flessibilità che la Corte ha individuato e che si sono già citati, così come abbia tardato a rivelare che le competenze residuali delle Regioni si riducono a pochi ambiti autenticamente residuali (elemento su cui si tornerà a breve).

Seguitando nel ragionamento si propone dunque il terzo punto. Innanzitutto, ci si può domandare alla luce di quale principio la Corte interpreti l'art. 117 Cost., posto che si condivide l'osservazione tale per cui l'articolo della Carta fondamentale più lungo in assoluto non è sufficiente a sé stesso.

Si propongono qui due risposte a questo interrogativo. La prima è fondata sull'articolo 127 Cost. e sulla scelta dei termini operata dal revisore costituzionale del 2001, il quale parla di Regioni che possono "eccedere" la competenza dello Stato e di quest'ultimo che può "ledere" la "sfera" di competenza delle Regioni. Dunque le Regioni sono "sfere", limitate, mentre lo Stato è il "tutto", illimitato. La Corte ha rilevato con chiarezza che i poteri dello Stato e delle Regioni «devono essere configurati in modo consono all'esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite» (sent. 376/2003)²⁷.

La seconda risposta è fondata sull'art. 5 Cost., ma in un particolare significato riduttivo. Dove la Costituzione dice che la Repubblica «riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi

²⁷ È pur vero che nel contesto della sent. 376/2003 la Corte costituzionale non parla esplicitamente delle Regioni come vere e proprie "sfere", ma il parallelo concettuale (con tutti i limiti del caso) tra l'ente Regione e la forma geometrica della sfera (ovvero come ente limitato, descritto da un perimetro esterno e separato sia dalle altre Regioni-sfere sia dallo Stato, e anche come ente avente una propria consistenza, cioè un'area interna misurata da un raggio di estensione) si riscontra anche altrove (è significativa a questo proposito pure la sentenza 287/2012).

che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principî ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento», la Corte sembra aggiungere che le Regioni sono strutturalmente limitate e che, di conseguenza, l'adeguamento che la Repubblica può fare è nel segno della prudenza, nel senso di non lasciare mai in nessun caso che legislatori oggettivamente inadeguati, «in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare» (di nuovo, sent. 359/2003)²⁸.

Se così fosse, alcuni passaggi della giurisprudenza costituzionale si spiegherebbero con facilità ma, ecco il punto d'arrivo del ragionamento, il fulcro della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non è tanto l'articolo 117 Cost. in sé, ma l'idea dell'assetto costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni che la Corte costituzionale si è costruita. Non l'elenco delle materie in quanto tale, non la formulazione delle singole materie e la maggiore o minore ampiezza, chiarezza o puntualità dei commi 2°, 3° e 4° dell'art. 117, ma una lettura complessiva dei rapporti tra enti territoriali che precede ogni considerazione di merito sulle materie e che si estende ben oltre il catalogo stesso.

4. Le materie “nominabili” nell’art. 117, co. 4° Cost.

Qui giunti, non è forse il caso di spendere ulteriori argomenti per dimostrare che la potestà legislativa delle Regioni è iscritta in un sistema e che al di fuori delle coordinate che si sono tracciate ogni valutazione, comprese le più basilari, dovrebbe essere rivisto. La ripartizione della potestà legislativa tra Stato e Regioni è stata materia magmatica per non poco tempo, ma con il passare degli anni le novità della riforma del 2001 hanno man mano lasciato il posto ad un equilibrio mediato dalla giurisprudenza costituzionale, a sua volta portatrice di novità in una prima fase di applicazione ma poi sostanzialmente stabilizzatasi. Certo, la dinamica è tutt'altro che esaurita²⁹, la conflittualità tra Stato e Regioni non è scomparsa (e nemmeno diminuita in modo

²⁸ Nella relazione d'apertura del seminario “Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni” tenutosi il 15 maggio 2015 a Roma presso la sede della Corte il Presidente Criscuolo ebbe ad osservare quanto segue: «Questa Corte non ha condiviso la totale equiparazione fra gli enti indicati dall'art. 114 Cost. – che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro – precisando che, nell'assetto costituzionale scaturito dalla riforma del 2001, allo Stato è pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, “una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento” (sentenza n. 274 del 2003)» (in http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/AperturaCriscuolo.pdf).

²⁹ Come temeva l'on. Fausto Gullo, «nel momento in cui si desse alla regione questa larga facoltà legislativa, primaria e complementare, si creerebbe un ente politico di tale vastità, da tener testa allo stesso Stato» (seduta del 28 maggio 1947 in *Atti Assemblea Costituente*, Roma). Le Regioni continuano a “tenere testa” allo Stato: un caso peculiare, dove si può discutere se l'argomento invocato dalla Regione sia sostanziale o parte di una argomentazione *ad colorandum* puramente processuale, è quello offerto dalla sent. 140/2015 in cui «la Regione lamenta la cattiva redazione della norma, deducendo (del tutto assertivamente) come dal refuso redazionale potesse derivare una incidenza negativa sul concreto esercizio della potestà legislativa regionale. A fronte di una così formulata doglianza, è evidente,

drastico) ma, a tre lustri dalla riforma del 2001, è inserita in una cornice sufficientemente solida e stabile.

A questo proposito si propone una considerazione sistematica che ha l'obiettivo di andare oltre l'osservazione già più volte ribadita di come lo spazio di intervento legislativo delle Regioni sia ricavato *a contrario*³⁰ poiché l'art. 117, co. 4° Cost. fa riferimento a una norma di chiusura e a materie silenziose, "innominate".

Eppure, il fatto che le materie di competenza delle Regioni non siano elencate non significa che non *possano essere* elencate³¹.

Voler redigere un elenco di materie affidate alla Regione non è solo una tentazione di sistema tipica della mentalità del giurista di *civil law* cui si accennava sopra³², ma può essere considerato come un tentativo di "materializzare" le materie residuali, di "nominare" le materie innominate o, fuor di metafora, di indagare sul campo quali siano effettivamente gli ambiti – che, come si è sostenuto, è un'altra parola per indicare le materie, ma riferita alla concretezza dell'ordinamento – dove le Regioni hanno esercitato la propria competenza legislativa³³.

Il tentativo ha dei limiti, che è bene indicare immediatamente, ma anche un punto di forza. Quest'ultimo consiste nel tempo intercorso tra la riforma del 2001 e il momento in cui si redigono queste note: quindici anni, infatti, sono un tempo del tutto ragionevole per tracciare un bilancio. Quanto ai limiti, innanzitutto, il carattere di norma aperta dell'art. 117, co. 4° Cost. lascia costantemente aperta la possibilità che, per quante materie si possano elencare, vi siano sempre ulteriori materie innominate. Non si può, in via logica, avere l'ambizione di redigere un elenco completo di tutte le materie – poiché tale sarebbe il risultato se anche il quarto comma dell'art. 117 Cost. si risolvesse in un elenco – tuttavia si fa notare che il catalogo delle materie non è illimitato, soprattutto se il criterio fondamentale è quello, identificato ed esplicitato nel nostro sistema dalla Corte costituzionale, per cui prima di individuare una "nuova" materia, ovvero una materia innominata, è necessario escludere che quel determinato ambito non ricada in nessun'altra delle materie "nominate"³⁴. Dunque, per quanto resti sempre aperta la possibilità di individuare in futuro

viceversa, che la lesione di tali competenze non potrebbe derivare di per sé dalla mera numerazione, seppure errata, data al comma» (nel caso di specie, l'errore consisteva in un doppio co. 1-*bis* introdotto nella legge statale).

³⁰ S. PARISI, *La competenza residuale*, in *Le Regioni*, 2-3/2011, 344 ss., con efficace espressione parla di "*noumeno muto*".

³¹ Con la minima eccezione della materia "polizia amministrativa locale" (scorporata dall'art. 117, comma 2, lett. h) e della materia "istruzione e formazione professionale" (scorporata dall'elenco delle materie concorrenti, di cui all'art. 117, co. 3°, Cost.) che risultano così citate nel testo costituzionale.

³² Nota 22.

³³ Ammoniscono F. BENELLI, R. BIN, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2009, 1202 s., che «il tentativo di elencare le "materie" di competenza residuale delle Regioni è di ben scarsa utilità» in quanto «la "residualità" rappresenta, più che un determinato novero di materie, una tecnica di individuazione dei livelli e degli ambiti di competenza: solo attraverso una progressiva restrizione dell'incidenza di altri interessi (e perciò di altre materie) sull'oggetto in discussione si può arrivare ad affermare che esista una materia di competenza residuale delle Regioni». Pare di leggere in ciò non un'inutilità assoluta ma in relazione alla tecnica interpretativa scelta dalla Corte costituzionale, tanto è vero che gli AA. in ogni caso elencano una serie di materie che la giurisprudenza attribuisce alla potestà residuale: «commercio, agricoltura, turismo e agriturismo, istruzione e formazione professionale, artigianato, pesca, incentivi alle imprese (purché di scarso valore), ordinamento delle comunità montane, politiche sociali, servizi pubblici locali e ordinamento degli uffici regionali» (1202).

³⁴ Affronta il problema da un altro punto di vista, ma, si ritiene, non difforme, R. BIN, *Rileggendo Livio Paladin*, cit.: «è vero che, in linea di principio, ad esse [le Regioni] spettano tutte le materie non attribuite, in via esclusiva o concorrente, allo Stato, ma ciò crea problemi di delimitazione dei confini e delle responsabilità difficilissimi da risolvere. Rovesciare la tecnica di enumerazione delle competenze ha quindi avuto una vistosa conseguenza sotto il

(o meglio, in un futuro in cui rimanga vigente il Titolo V approvato nel 2001, come si avrà modo di argomentare nel paragrafo che segue) ulteriori materie di competenza residuale regionale che sono rimaste finora silenti, ha valore redigere un elenco aggiornato allo stato dell'arte, che, tra l'altro, coincide con l'intervento del revisore costituzionale verso una ulteriore riforma (peraltro non limitata al Titolo V della Parte II).

La dottrina è intervenuta in diverse occasioni, e in tempi diversi, per redigere un elenco delle materie residuali, soprattutto sulla base delle pronunce della Corte costituzionale.

Si propongono a confronto alcuni elenchi tra loro alternativi ma, come si può facilmente notare, sostanzialmente conformi.

Spettano alle Regioni le materie:

- «acque minerali e termali, agricoltura, artigianato, assistenza, assistenza scolastica, camere di commercio, cave e torbiere, commercio, edilizia, energia autoproduzione e profili di interesse locale, fiere e mercati, formazione professionale, industria, lavori pubblici e appalti, miniere, ordinamento e organizzazione regionale, politiche dell'occupazione, polizia amministrativa regionale e locale, risorse geotermiche, spettacolo, trasporti e viabilità, turismo e industria alberghiera, urbanistica»³⁵;
- «acque minerali e termali, agricoltura e foreste, artigianato, assistenza e servizi sociali, assistenza scolastica, caccia, commercio, edilizia residenziale pubblica, energia per i profili di interesse locale e l'autoproduzione, fiere e mercati, industria, istruzione e formazione professionale, miniere (comprese le cave e le torbiere) e risorse geotermiche, ordinamento e organizzazione regionale, pesca, polizia amministrativa locale, turismo e industria alberghiera, trasporti e viabilità»³⁶;
- «disciplina degli usi civici, agricoltura, commercio; artigianato; sagre e fiere; mezzi di trasporto pubblico locale; lavori socialmente utili; edilizia residenziale pubblica»; nonché l'organizzazione scolastica scorporata dall'istruzione, il reddito di ultima istanza dalle politiche sociali, l'edilizia sanitaria dall'organizzazione sanitaria; infine è stata superata la distinzione fra pesca in acque interne e pesca marittima³⁷;
- «agricoltura, artigianato, caccia, commercio, comunità montane, edilizia residenziale pubblica, formazione professionale, industria, ordinamento e organizzazione regionale, organizzazione sanitaria, pesca, politiche sociali, polizia amministrativa locale, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale, turismo»³⁸;
- «agricoltura, artigianato, assistenza e servizi sociali, caccia, commercio, comunità montane, diritto allo studio, edilizia residenziale pubblica, incentivi alle imprese, industria, istruzione e formazione professionale, ordinamento e organizzazione amministrativa regionale,

profilo delle tecniche di definizione delle materie: mentre nel vecchio ordinamento il trasferimento delle funzioni alle Regioni (e agli enti locali) significava staccare un mattone preciso dall'edificio complessivo delle funzioni pubbliche, tutte in principio attribuite allo Stato, oggi l'edificio non c'è più».

³⁵ L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2002, 354.

³⁶ B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Giappichelli, Torino 2006, 133.

³⁷ G. SCACCIA, *Legislazione esclusiva*, cit.

³⁸ S. MUSOLINO, *I rapporti Stato-Regioni nel nuovo titolo V alla luce dell'interpretazione della Corte costituzionale*, Giuffrè, Milano 2007, 211 ss.

opere pubbliche di interesse locale, organizzazione sanitaria, pesca, pubblico impiego regionale, servizi pubblici locali, trasporto pubblico locale, turismo»³⁹;

- «agricoltura, artigianato, commercio, assistenza sociale e servizi sociali, comunità montane, istruzione e formazione professionale, lavoro pubblico regionale, ordinamento degli uffici regionali, pesca, servizi pubblici locali, turismo»⁴⁰;

- «turismo, agricoltura, caccia, pesca, organizzazione amministrativa della Regione, artigianato, formazione professionale, formazione dei dipendenti pubblici regionali, trasporto pubblico locale, disciplina delle comunità montane, servizi pubblici locali, servizi sociali, gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale»⁴¹;

- agricoltura; caccia; commercio, industria, artigianato; istruzione e formazione professionale; organizzazione amministrativa regionale; pesca; servizi pubblici locali; servizi sociali; turismo⁴².

Quelle elencate, con i limiti già espressi, sono dunque le materie di potestà legislativa residuale delle Regioni.

Ebbene, giunti a questo punto, pur nell'impossibilità di entrare nello specifico di ognuna di queste materie, è quantomeno necessario aggiungere che la potestà legislativa delle Regioni è pressoché in ogni caso interessata dall'intervento delle materie "trasversali" o dalle interferenze con altre materie.

In particolare e per limitarsi agli intrecci più evidenti (ma non esaustivi): "l'agricoltura", la "caccia" e la "pesca" sono attraversate trasversalmente dalla materia "tutela dell'ambiente" e sono collegate di necessità alla materia concorrente della "tutela della salute"; "l'organizzazione amministrativa regionale" è connessa con l'"ordinamento civile"⁴³; i "servizi pubblici locali" sono attraversati trasversalmente dalle materie "tutela della concorrenza", "tutela dell'ambiente", nonché sono interessate le materie "coordinamento della finanza pubblica" e "tutela della salute"; i "servizi sociali" sono collegati con la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Ancora, il "turismo" è connesso con la materia trasversale "tutela dell'ambiente", e le materie concorrenti "tutela della salute" nonché "governo del territorio"; l'"istruzione" è ricondotta alla sola formazione professionale e in ogni caso è essa stessa una materia che attraversa tutte le competenze; la materia

³⁹ F. PALLANTE, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in www.federalismi.it, 3/2010, 6.

⁴⁰ S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2012, 234.

⁴¹ Se si vuole, M. CARRER, *Il legislatore competente*, Giuffrè, Milano, 2012, 259.

⁴² Questa l'organizzazione delle materie presentata nel volume R. BIFULCO, A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001. Analisi sistematica della giurisprudenza costituzionale fra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, con riferimento agli specifici contributi di D. CODUTI, *Agricoltura*, 413; ID., *Caccia*, 423; C. MEOLI, *Commercio, industria, artigianato*, 431; M. BENVENUTI, *Istruzione e formazione professionale*, 435; B. GUASTAFERRO, *Organizzazione amministrativa regionale*, 453; D. CODUTI, *Pesca*, 457; V. DE SANTIS, *Servizi pubblici locali*, 463; M. CAPESCIOTTI, *Servizi sociali*, 481; D. CODUTI, *Turismo*, 491.

⁴³ La quale non è, a stretto rigore, una materia trasversale, ma v. *amplius* la sent. 282/2002 e almeno i contributi di E. LAMARQUE, *Osservazioni preliminari sulla materia "ordinamento civile", di esclusiva competenza statale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1343, ID., *Ancora nessuna risposta definitiva in materia di ordinamento civile*, in *Le Regioni*, 1/2007, 181 ss., e V. ROPPO, *Diritto privato regionale?*, in *Pol. dir.*, 2002, 553 ss.

“commercio, industria, artigianato” di nuovo vede l’intervento della materia “tutela della concorrenza”⁴⁴.

In conclusione alla rassegna effettuata si possono trarre tre conclusioni, tutte tra loro connesse.

Primo, le materie di competenza residuale delle Regioni sono sostanzialmente conoscibili, dato che nel corso del tempo si è stratificata e consolidata sia l’attività reciproca dello Stato e delle Regioni, sia la giurisprudenza costituzionale. Secondo, il criterio delle materie mostra i propri limiti nell’applicazione concreta: nell’attività quotidiana e operativa le leggi non sono irreggimentate in confini materiali precisi, né vi è opportunità e volontà del legislatore regionale (ma, *mutatis mutandis*, anche statale) di intervenire in modo organico e rigidamente settoriale. Dunque, nell’ottica della produzione normativa regionale, la riconduzione alle materie residuali non forma un’entità logica a sé stante, ben potendo la legge intervenire congiuntamente in materia residuale, concorrente e, ulteriormente, spaziare tra astratti titoli di competenza diversi, senza che per questo venga necessariamente meno la qualità della legislazione o la bontà dell’intervento⁴⁵. Terzo, emerge dall’analisi della giurisprudenza costituzionale come la Corte abbia considerato le Regioni non solo come “sfere” interne allo Stato, ma come enti limitati⁴⁶, non per demeriti specifici, ma per la loro stessa posizione istituzionale.

5. Uno sguardo alla riforma approvata nel 2016

Per concludere l’*excursus* riguardo le materie residuali affidate alle Regioni, non si può prescindere da alcune considerazioni relative al disegno di legge costituzionale approvato definitivamente in seconda deliberazione dalla Camera dei deputati il 12 aprile 2016 recante “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”⁴⁷.

⁴⁴ Per un’analisi specifica delle pronunce della Corte costituzionale che giustificano la connessione tra le materie regionali elencate e le materie trasversali o concorrenti si rimanda integralmente ai contributi citati nella nota 42.

⁴⁵ «Il problema maggiore appare non tanto quello del “riparto” della funzione legislativa fra Stato e Regioni (riparto che comunque va assicurato nel pieno rispetto del Titolo V), quanto quello di garantire una piena collaborazione fra i diversi legislatori operanti nell’ordinamento repubblicano» U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto della potestà normativa tra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, 6/2004, 1261.

⁴⁶ Il punto appartiene a quelle costanti che presenta S. CALZOLAIO, *Di alcune “regolarità” nella giurisprudenza costituzionale successiva alla riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2013, 453 ss., inoltre sia concesso rinviare a M. CARRER, *Il legislatore competente*, cit., spec. 274 ss. Cfr. le osservazioni di G. BERTI, *Corte costituzionale e autonomie locali*, in N. OCCHIOCUPO (a cura di), *La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale*, Il Mulino, Bologna, 1978, 174, secondo cui «tra unità ed autonomie, la preferenza doveva cadere sull’unità statale».

⁴⁷ Sul quale è già intervenuta la dottrina: R. BIFULCO, *Osservazioni sulla riforma del bicameralismo (d.d.l. cost. A.C. 2613-A)*, in *Le Regioni*, 1/2015, 69 ss.; le relazioni al Convegno *La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429*, tenutosi a Roma il 10 luglio 2014, leggibile in www.issirfa.cnr.it; le relazioni svolte al Seminario dell’AIC *I Costituzionalisti e le Riforme* (Milano, 28 aprile 2014), in www.rivistaaic.it; le relazioni Seminario dell’associazione “Gruppo di Pisa” *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici* (Roma, 24 novembre 2014), in www.gruppodipisa.it; F.S. MARINI, *Commento a prima lettura del ddl costituzionale del Governo Renzi sul riparto di competenze tra Stato e Regioni*, in www.astrid-online.it; G. TARLI BARBIERI, *Testo dell’audizione sul disegno di legge*

La riscrittura dell'art. 117 è complessiva e profonda. Viene rivisto in modo incisivo il catalogo delle materie affidate in via esclusiva allo Stato, scompare la potestà concorrente e il nuovo art. 117, co. 3° disciplina la potestà legislativa delle Regioni (ordinarie) con un metodo singolare⁴⁸, che unisce l'elencazione esplicita alla clausola residuale⁴⁹.

Nell'assetto costituzionale del 2016, la Regione, dunque, si vede affidare una serie di materie nominate, seguite dalla nota formulazione «nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

Il comma successivo, tuttavia, inserisce una clausola sistematica di particolare interesse: «su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

Così sommariamente delineato il quadro, si possono svolgere alcune considerazioni che discendono da quanto osservato nelle pagine che precedono.

Innanzitutto, per quanto possa sembrare scontato, il criterio delle materie non solo è confermato come scelta di fondo per la distribuzione delle competenze⁵⁰, ma viene potenziato. Seguendo la linea logica citata sopra, quella per cui la clausola residuale è il completamento naturale, sia pure in negativo, della formulazione per materie, elencare alcune materie all'interno del "tutto" (rimanente ma) inespresso potrebbe sembrare pleonastico.

costituzionale n. 1429-B presso la 1° commissione Affari costituzionali del Senato (28 luglio 2015), in Osservatorio sulle fonti; F. BILANCIA, Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi, in www.articolo21.org; P. CARETTI, La riforma del Titolo V Cost., in www.rivistaaic.it, 2/2014; P. CARETTI, La potestà legislativa regionale nelle proposte di riforma del Titolo V della seconda Parte della Costituzione in www.osservatoriosullefonti.it; G. SCACCIA, Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi, in www.astrid-online.it, rassegna 2014; S. PAJNO, Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati, in www.federalismi.it, 2/2014

⁴⁸ Si ricorda a questo proposito che anche la Costituzione spagnola adotta un peculiare metodo di ripartizione che elenca sia le materie regionali sia quelle statali (artt. 147, 148 e 149) ma la clausola residuale è scritta in modo completamente diverso rispetto alla versione italiana del 2016 (è, infatti, nel senso della competenza innominata allo Stato) e l'elencazione delle materie regionali non è in funzione di una delimitazione delle stesse ma di un elenco cui gli statuti regionali possono far riferimento per avocare competenze presso la regione.

⁴⁹ Si riporta per chiarezza il testo: «Spetta alle Regioni la potestà legislativa in materia di rappresentanza delle minoranze linguistiche, di pianificazione del territorio regionale e mobilità al suo interno, di dotazione infrastrutturale, di programmazione e organizzazione dei servizi sanitari e sociali, di promozione dello sviluppo economico locale e organizzazione in ambito regionale dei servizi alle imprese; salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, in materia di servizi scolastici, di istruzione e formazione professionale, di promozione del diritto allo studio, anche universitario; in materia di disciplina, per quanto di interesse regionale, delle attività culturali, della promozione dei beni ambientali, culturali e paesaggistici, di valorizzazione e organizzazione regionale del turismo, di regolazione, sulla base di apposite intese concluse in ambito regionale, delle relazioni finanziarie tra gli enti territoriali della Regione per il rispetto degli obiettivi programmatici regionali e locali di finanza pubblica, nonché in ogni materia non espressamente riservata alla competenza esclusiva dello Stato».

⁵⁰ R. BIN, *Primo comandamento: non occuparsi delle competenze, ma delle politiche*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2/2009, 203 ss., riteneva che «uno dei limiti più rilevanti della riforma del Titolo V della Costituzione [del 2001] è di aver mantenuto fermo l'impianto originale della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, impianto basato sui cataloghi delle "materie". È stato un errore (del resto replicato dalla tentata riforma costituzionale del 2006, bocciata dal referendum costituzionale) perché non si è tenuto conto dell'esperienza maturata in precedenza» (i corsivi, che evidenziano la scelta dei termini "limiti" ed "errore" sono aggiunti), 203. Cfr., del medesimo A., *Il governo delle politiche pubbliche tra costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, 3/2013, 509 ss.

Si è confermato nel tempo di vigenza dell'art. 117 Cost. dopo la riforma del 2001 che la clausola residuale non ha avuto l'effetto di favorire le Regioni e ampliare il rispettivo campo di intervento legislativo⁵¹. Dunque, quale il destino di una clausola di chiusura che fa seguito a una serie di materie elencate? Si potrebbe ipotizzare che sia ridotta ad un mero esercizio di stile, a causa di quello scrupolo, già commentato, per cui non si ritiene possibile chiudere il numero delle materie in modo definitivo.

Quanto alle materie residuali espresse, rappresentano una sfida logica ed interpretativa.

Infatti, esse sono ben più che una selezione esemplificativa o un elenco indicativo di alcuni ambiti tra il numero indefinito di materie delle Regioni. Anche se il numero delle materie affidate alle Regioni fosse autenticamente ampio e indefinito (ma si è dimostrato che non è così) il solo fatto di costituzionalizzarne alcune sarebbe significativo *in re ipsa*, poiché già il semplice selezionare e citare a livello superprimario alcune materie e non altre comporta delle conseguenze. Dato che il numero delle materie è tutt'altro che sconfinato, si potrebbe addirittura essere indotti a credere che quelli citati siano gli unici ambiti di intervento regionale. Se così fosse, però, se davvero le materie residuali espresse fossero materie affidate *sic et simpliciter* alle Regioni in una competenza "esclusiva", si renderebbe addirittura superfluo il lunghissimo comma secondo, con l'elencazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Pertanto, è evidente che il sistema dell'art. 117 assume una nuova configurazione, tale per cui lo spazio di potestà legislativa debba risultare compreso, ma non indebitamente compreso, tra le materie dello Stato, le materie espresse e la clausola residuale⁵².

In questo discorso si inserisce l'ipotesi dell'eventuale sopravvivenza, in altre forme, di una sorta di potestà legislativa concorrente, quantomeno nella forma di un'evoluzione del concetto di disposizioni "generali e comuni" (art. 117, co. 2 come modificato nel 2016, lett. m, n, o, s, u).

Il secondo punto è relativo a due elementi ricorrenti nella formulazione delle materie residuali esplicite. Il revisore costituzionale insiste in molteplici occasioni sulla dimensione regionale⁵³, quasi a ribadire con forza non tanto e non solo la dimensione territorialmente limitata della legge regionale, che, *ça va sans dire*, è elemento costitutivo della stessa idea di legge regionale, ma, piuttosto, a sottolinearne la limitatezza strutturale. Non una limitazione oggettiva, relativa al territorio, ma una limitazione soggettiva, che sembra preludere a una "visione" di livello basso, o comunque, inferiore a quello che appartiene allo Stato⁵⁴.

⁵¹ Come, prima della riforma del 2001, ipotizzava – tra gli altri – S. MANGIAMELI, *Riforma federale, luoghi comuni e realtà costituzionale*, in *Le Regioni*, 1997, 518 ss.

⁵² Nella transizione degli anni seguenti al 2001, la Corte adottò, soprattutto nelle prime pronunce, un criterio di evidenza: la sent. 162/2005 attribuì alle Regioni la materia artigianato in quanto la Costituzione non lo annoverava «tra le materie *tassativamente* riservate alla legislazione statale o a quella concorrente» (corsivo aggiunto) così la formazione professionale spetta alle Regioni in quanto «non è inclusa nell'elenco delle materie attribuite dal secondo comma alla legislazione dello Stato ed è nel contempo *espressamente* esclusa dall'ambito della potestà concorrente in materia di istruzione, sancita dal successivo terzo comma» (sentt. 13/2004 e 51/2005 corsivo aggiunto). L'applicazione di tale criterio pare più difficile sia in presenza di materie regionali elencate sia per l'esistenza della clausola di supremazia.

⁵³ Tale per cui praticamente ogni materia elencata contiene l'aggettivo "regionale" o una corrispettiva formulazione che ne metta in chiaro l'estensione ristretta (es: pianificazione del territorio *a livello regionale*; mobilità *al suo interno* [della Regione]; sviluppo economico *locale*; disciplina, *per quanto di interesse regionale*, ecc.).

⁵⁴ Torna, dunque, l'idea delle Regioni come "sfere" limitate (per tutte, sentt. 376/2003 e 287/2012), non come elaborazione della giurisprudenza ma come presupposto costituzionale.

Il secondo elemento lessicale è l'insistito ricorso a formulazioni delle materie che comprendono parole chiave come "programmazione", "promozione", "valorizzazione", "organizzazione", che, di nuovo, fanno pensare a un'attività legislativa di ordine generale, preparatoria, di stimolo generico e scarsa incisività concreta.

È necessario però aggiungere che entrambi questi elementi letterali potrebbero risolversi in altrettanti *boomerang*, se l'intento del revisore costituzionale fosse utilizzare tali accorgimenti per marginalizzare il ruolo delle Regioni. Infatti, il testo pare suggerire che le materie regionali non siano "materie" in senso stretto (cfr. sent. 407/2002) ma materie-obiettivo, una possibile nuova versione regionale delle materie trasversali, che per loro stessa natura offrono lo strumento per intervenire ad ampio spettro sulla finalità e non tanto sull'"etichetta" materiale in quanto tale⁵⁵.

Questo porta direttamente alla terza considerazione, relativa al comma successivo, che giustifica l'intervento dello Stato in ogni materia «quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale».

La norma pare concepita per permettere l'intervento allo Stato in ogni frangente, tra l'altro con una legge a iniziativa governativa, dunque non estranea a forti considerazioni di indirizzo politico. Tuttavia, la concreta operatività di tale disposizione è tutta da valutare, poiché molti sono i fattori che ne possono condizionare la dinamica, tra cui il rapporto complessivo tra Parlamento e Governo⁵⁶, il significato del ritrovato interesse nazionale, l'attività o inattività delle Regioni sui singoli aspetti nonché la stessa volontà politica del Governo.

La considerazione finale è relativa al ruolo della Corte costituzionale. L'unica certezza in merito è che la Corte, come già dopo il 2001, all'entrata in vigore della riforma del 2016 sarà di necessità impegnata in un intenso compito di sistematizzazione. Rispetto alla riforma del 2001, gli aspetti in discussione saranno ancor più numerosi, in quanto la riforma del 2016 non interviene soltanto sul Titolo V della Parte II. Ci si può anche ragionevolmente attendere, da parte di tutti gli attori istituzionali coinvolti, che la prima reazione consisterà nell'agire in continuità con l'ordinamento precedente (come già avvenuto nei casi di cui alle sentt. 510/2002 e 197/2003). Non per negazione o resistenza, ma perché la riforma si inserisce, nonostante le molteplici novità, in un tessuto costituzionale e istituzionale complesso e funzionante. Dunque, ci si può attendere che anche la Corte costituzionale proceda, per quanto possibile, in continuità con la giurisprudenza consolidata, come, del resto, già in parte era avvenuto nella transizione tra il testo del 1948 e quello del 2001⁵⁷.

In sintesi, il testo della riforma approvato nel 2016 non sembra indirizzato a rivoluzionare la ripartizione della potestà legislativa, e ciò per il semplice motivo che conferma la scelta di attribuire potestà legislativa alle Regioni e ancora una volta conferma le materie come criterio⁵⁸. È pur vero

⁵⁵ A conferma che le etichette materiali sono solo descrittive si veda il seguente passaggio della sent. 80/2006: le materie trasversali «incidono naturalmente, nei limiti della loro specificità e dei contenuti normativi che di esse possano definirsi propri, sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano».

⁵⁶ Scisso tra le due Camere, poiché nel modificare l'art. 70 Cost. si prevede che le leggi di cui all'art. 117, 4° co., siano esaminate dal Senato – il quale non avrà più rapporto di fiducia con il Governo – salvo il potere della Camera di non conformarsi a maggioranza assoluta dei componenti.

⁵⁷ Cfr. S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie*, cit., 236.

⁵⁸ Sono questi, si ritiene, i due capisaldi la cui modifica avrebbe avuto davvero effetti rivoluzionari sul sistema costituzionale. Tuttavia, si vedano le osservazioni di U. DE SIERVO, *Una prima lettura del progettato nuovo art. 117 Cost.*, in *www.rivistaaic.it*, 1/2016: collocando l'analisi in un contesto più ampio di quello qui affrontato, secondo l'A. «le trasformazioni che possono intervenire nel nostro regionalismo sono davvero profonde, tenendo anche conto delle conseguenze del riparto delle competenze legislative sul finanziamento e sull'organizzazione amministrativa delle Regioni», 8.

che molte “etichette” delle materie cambiano formulazione o titolarità, dunque si renderà necessaria una fase di aggiustamento necessariamente guidata dall’attività reciproca di Stato e Regioni e dalla Corte costituzionale in qualità di arbitro.

Queste sono le osservazioni più semplici, e dunque aventi i caratteri di maggiore certezza. Spingersi oltre è molto più aleatorio: si è cercato di dimostrare che la ripartizione per materie è significativa ma che l’art. 117 Cost., per quanto lungo, articolato, chiaro e ben redatto (o, per ipotesi contraria, sintetico oppure oscuro e contraddittorio), non può essere interpretato da solo. Dunque, solamente dal sistema si possono dedurre considerazioni di portata generale: l’art. 5 non viene modificato dalla riforma, l’art. 114 perde solo la menzione delle Province, il primo comma dello stesso art. 117 non è mutato, resta la previsione del regionalismo ordinario differenziato (con modifica alle materie) di cui all’art. 116, co. 3°, che non ha avuto attuazione dal 2001 al 2016 ma che resta impregiudicato nel nuovo corso.

In altre parole sarà “l’assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni”⁵⁹ a guidare il riparto per materie e non il contrario.

⁵⁹ Per riprendere l’espressione già citata di Corte cost. 359/2003.