

I confini fra le competenze legislative statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale: la difficile definizione delle materie

Anna Simonati

1. Premessa

Da qualche anno Roberto Toniatti mi invita a svolgere un intervento nell'ambito del corso di Diritto regionale, di cui è titolare. È un'occasione di riflessione congiunta e confronto assai ghiotta, che ho sempre colto con grande piacere e di cui gli sono riconoscente.

In primo luogo, infatti, l'impostazione didattica dell'incontro richiede un utile sforzo di semplificazione dei profili di complessità che emergono nella giurisprudenza costituzionale. In secondo luogo, la "serialità" dell'evento consente di riesaminare ogni volta i sommi capi della questione alla luce degli sviluppi nel frattempo intervenuti, il che opportunamente permette di cogliere gli spunti di riflessione emergenti dall'evoluzione del diritto vivente. Infine (ma non meno importante), il dialogo fra le nostre rispettive impostazioni (la sua, quella del diritto costituzionale in ottica comparata, la mia – più modestamente – di diritto amministrativo) pone l'accento su un aspetto elementare, ma forse non scontato: l'unicità della scienza giuspubblicistica. Al di là delle peculiarità proprie delle sue molteplici diramazioni, infatti, il diritto pubblico riesce a riconoscersi in un profilo identitario comune, la cui cifra fondamentale mi pare possa essere indicata nell'accoglimento di un metodo di lavoro condiviso.

Con questo spirito, in segno di gratitudine e di amicizia, mi accingo qui di seguito a ripercorrere i sommi capi dei contenuti dell'esperienza didattica a cui ho fatto cenno. Dalla sintetica analisi di alcune sentenze della Consulta è possibile trarre qualche suggestione per la corretta comprensione delle modalità con cui, nel nostro ordinamento, i confini fra le competenze legislative statali e regionali sono andati via via delimitandosi. A tal proposito, come è ampiamente noto, la giurisprudenza costituzionale svolge un ruolo decisivo e spesso la Consulta persegue nelle decisioni obiettivi di politica del diritto. Per evidenziare alcuni profili di particolare interesse, mi sembra utile distinguere due gruppi di sentenze: quelle che si occupano di materie enumerate nell'art. 117 Cost. e quelle che vertono su materie non espressamente menzionate negli elenchi ivi contenuti.

2. Alcuni spunti di riflessione nelle sentenze sulle materie enumerate nell'art. 117 Cost.

2.1. La gestione del patrimonio culturale, fra tutela e valorizzazione

Per quanto riguarda i settori espressamente menzionati dall'art. 117 Cost. nell'elenco delle materie di competenza legislative concorrente, qualche sollecitazione interessante proviene, in primo luogo, da alcune pronunce in materia di gestione del patrimonio culturale.

Ancora prima dell'emanazione del d. lgs. n. 42/2004 (attualmente vigente), si è posto il problema della delimitazione delle competenze legislative statali e regionali. Per esempio, nella nota sent. n. 9/2004, si è ritenuto che la disciplina del restauro rientrasse nell'ambito della tutela (non della valorizzazione), dunque nella sfera di competenza esclusiva statale. La distinzione fra tutela e valorizzazione, nell'ottica assunta da questa pronuncia, poggia sul criterio integrato della natura dell'intervento (che incide sulla stessa struttura materiale del bene solo nel caso della tutela) e della prevalente finalità (conservazione o recupero, nel caso della tutela; miglioramento delle condizioni di fruizione, nel caso della valorizzazione). L'orientamento seguito, da cui deriva l'accoglimento di una nozione assai ampia di tutela, si discosta in parte da quello assunto precedentemente, per esempio allorché la Consulta, applicando in via preminente il criterio contenutistico-tipologico, aveva invece "salvato" disposizioni legislative regionali chiaramente ispirate a finalità di salvaguardia della materiale consistenza dei beni (sent. n. 94/2003, ove si era esclusa la riconducibilità alla tutela della legge regionale Lazio n. 31/2001 sulla protezione dei locali storici, in quanto priva di effetto conformativo della proprietà).

Nel contesto dell'argomentazione della sentenza del 2004, emerge l'intento di legittimare la scelta operata con la riforma del Titolo V della Costituzione nella direzione della riserva allo Stato della competenza in materia di tutela dei beni culturali, che si basa sulla peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano. La sua difesa – si osserva – deve operare in ottica necessariamente unitaria e l'esercizio da parte del legislatore centrale della relativa funzione non è suscettibile di frazionamento. È degno di nota anche l'atteggiamento assunto dalla Consulta per escludere la rilevanza, nel caso di specie, di altre materie: l'istruzione (di competenza legislativa concorrente) e la formazione professionale (ricondotta in dottrina nell'alveo della competenza regionale residuale ex art. 117, c. 4, Cost.). In proposito, si rileva che la norma nazionale impugnata non contiene prescrizioni in ordine al percorso formativo, ai requisiti di ammissione, al reclutamento e allo status dei docenti; il suo ambito di applicazione è circoscritto, invece, all'identificazione dei soggetti abilitati a svolgere attività di restauro. Essa risulta, pertanto, del tutto legittima, stante un limite "esterno" alla competenza regionale in materia di formazione professionale, che consente al legislatore statale di porre limiti di efficacia ai titoli formativi rilasciati dalle regioni, in particolare se l'attività da svolgere si esplica in un ambito riservato al legislatore centrale.

2.2. Il governo del territorio: tra edilizia e urbanistica, alla ricerca dei principi

Un altro rilevante banco di prova per la giurisprudenza costituzionale sulla ripartizione di attribuzioni legislative fra Stato e Regioni è rappresentato dal governo del territorio. Come è ampiamente noto, prima del 2001 fra le materie di competenza concorrente l'art. 117 Cost. comprendeva l'urbanistica. Sul punto, l'orientamento della Consulta, originariamente assai restrittivo (si pensi, per esempio alla sent. n. 141/1972, in cui per urbanistica si intende l'assetto e incremento edilizio dei centri abitati), si è poi progressivamente ampliato, fino a ricomprendervi non solo l'edilizia ma anche la disciplina dell'uso del territorio nel suo insieme (sent. n. 239/1982), per lo svolgimento di una funzione ordinatrice delle varie tipologie di utilizzo del suolo (sent. n. 151/1986).

Dopo la riforma del Titolo V, la svolta in senso regionalista ha prodotto ulteriori risultati degni di nota. È molto significativa, in proposito, la celebre sent. n. 303/2003. La portata innovativa della pronuncia è riposta essenzialmente nell'introduzione del c.d. criterio del "parallelismo invertito", in base al quale ove il principio dinamico di sussidiarietà verticale imponga l'accentramento dell'esercizio delle funzioni amministrative in capo allo Stato, ne deriva di conseguenza il radicamento a livello nazionale anche delle corrispondenti attribuzioni normative. Ciò che maggiormente rileva ai fini di queste note è racchiuso nei presupposti per il coinvolgimento del legislatore centrale. Se i criteri della ragionevolezza e della necessaria conclusione di un'intesa fra gli enti territoriali non destano particolari preoccupazioni, più complesso è il parametro della proporzionalità dell'operazione, rispetto al quale la Consulta non esplicita il termine di riferimento. Emerge, poi, il problema della mancata codificazione in una legge "cornice" dei principi dell'urbanistica, il che presta il fianco a dubbi interpretativi e applicativi di non poco conto: si pensi, per esempio, alla portata polisemica del principio di sostenibilità, evocato frequentemente con riferimento al governo del territorio, ma suscettibile di produrre effetti diversificati nelle sue distinte accezioni di sostenibilità ambientale, economica e sociale.

La questione della corretta delimitazione dei principi, che devono essere rispettati dai legislatori regionali, è un profilo di indubbio rilievo generale. La posizione assunta dalla Consulta ha contribuito a potenziare l'accoglimento del regionalismo a geometria variabile, i cui evanescenti confini proprio nelle pronunce della Corte spesso trovano precisa definizione. Indubbiamente, vale l'assunto per cui, in assenza di una legge "cornice" nazionale, le Regioni devono legiferare alla luce dei principi generali risultanti dal complesso della normativa statale in vigore (sent. n. 120/2005); tuttavia, non bisogna dare per scontato che una previsione statale espressamente definita come norma di principio assuma realmente tale rilevanza (sent. n. 50/2005). Nella giurisprudenza costituzionale recente, la delimitazione dei principi del governo del territorio dimostra proprio come la sensibilità variabile della Consulta sia in grado di influenzare la mutevole portata del regionalismo.

Per esempio, nella sent. n. 49/2016 in materia di S.C.I.A. edilizia, la Corte ha bocciato la previsione toscana che ammetteva l'esercizio del potere di vigilanza oltre il termine indicato dalla normativa nazionale, ritenendo che la certezza del diritto e la tutela del legittimo affidamento debbano prevalere sul principio di salvaguardia. Ai legislatori regionali, nell'esercizio della potestà concorrente, resta la facoltà di normare i dettagli organizzativi dell'attività amministrativa.

In un'altra occasione (sent. n. 246/2018), a proposito della disciplina abruzzese della vigilanza sulle attività produttive impattanti sul territorio e sull'ambiente, la Corte, pur riconoscendo l'esigenza di assicurare la tutela degli interessi pubblici sensibili e ribadendo il primario rilievo dei meccanismi consensuali nella cooperazione fra i livelli istituzionali, ha delimitato il potere di intervento dei legislatori regionali alla luce del necessario rispetto del principio di semplificazione, intesa essenzialmente come celerità degli interventi autoritativi. Mentre in passato la Corte negava che la riserva allo Stato della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni ex art. 117, c. 2, lett. m), Cost. fosse in grado di spostare il confine fra le competenze legislative statali e regionali (v. sent. n. 282/2002), nella pronuncia del 2018 quel riferimento normativo viene utilizzato per sedimentare e accumulare competenze riservate allo Stato, di fatto sotto l'egida del perseguimento dell'interesse nazionale.

Questa tendenza "accentratrice" va di pari passo con un maggior approfondimento, in alcune decisioni recenti, nell'indagine da parte della Consulta circa la reale ratio della legislazione regionale, in vista della verifica della sua effettiva compatibilità con i principi dell'ordinamento. Per esempio, nella sent. n. 254/2019 è stata censurata la legge regionale lombarda che subordinava la localizzazione degli edifici di culto acatolici all'approvazione da parte del Comune di un apposito Piano per le attrezzature religiose, ravvisandosi nella fattispecie l'intento di ostacolare l'esercizio della libertà religiosa di cui all'art. 19 Cost., più che l'intento di governare razionalmente il territorio.

3. Le materie non enumerate: la Consulta e l'evanescente competenza regionale "residuale"

3.1. La gestione degli usi civici, fra tutela paesaggistica e ordinamento civile

Nei settori non enumerati negli elenchi di cui all'art. 117 Cost. – e non altrimenti riconducibili ad alcuna delle materie ivi elencate – la competenza legislativa dovrebbe essere radicata, evidentemente, totalmente in capo ai legislatori regionali. Eppure, nella giurisprudenza della Corte, si seguono a volte itinerari argomentativi tortuosi, suscettibili di configurare in modo talora parzialmente diverso gli equilibri istituzionali.

Un esempio interessante concerne la normativa in materia di usi civici. La Consulta non riconduce questo tema al governo del territorio, ciò che le consentirebbe di ravvisare una competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni. Il macro-settore di riferimento è per lo più indicato, invece, nella tutela dell'ambiente e del paesaggio (per esempio, v. sent. n. 103/2017, ma già sent. n. 46/1995), con la conseguente individuazione di una competenza legislativa esclusiva statale. In questo senso, è interessante la sent. n. 210/2014, ove si è interpretata estensivamente la riserva allo Stato della competenza in materia di tutela dell'ambiente (a cui è ricondotta la disciplina degli usi civici) anche nei confronti del legislatore sardo, nonostante questi goda di una posizione privilegiata in termini di autonomia speciale.

Ancora più recentemente, la disciplina degli usi civici è stata esplicitamente ricondotta all'ordinamento civile dello Stato, con esito del tutto analogo quanto all'individuazione della competenza esclusiva in capo al legislatore nazionale. Tale orientamento è stato seguito nella sent. n. 113/2018, con cui la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima – per contrasto con gli artt. 9 e 117, c. 2, lett. l) ed s), Cost. – la legge regionale laziale che prevedeva la possibilità di alienare e sanare, sotto il profilo urbanistico, le occupazioni di terreni gravati da uso civico e le costruzioni su di essi realizzate a condizione di particolare favore.

3.2. La parità fra uomo e donna e le quote elettorali di genere: ancora sul ruolo dei principi

Qualche cenno merita la questione della parità fra uomini e donne, anch'essa non espressamente menzionata negli elenchi di cui all'art. 117 Cost. In proposito, la Consulta ha avuto modo di prendere posizione a più riprese, fra l'altro, sul tema (assai rilevante in campo giuspubblicistico) della previsione di quote elettorali di genere.

Dapprima, con riferimento alla normativa nazionale, nella nota sent. n. 422/1995, la misura è stata dichiarata illegittima per contrasto con il combinato disposto degli artt. 3 e 51 Cost. (con particolare riferimento al parametro dell'uguaglianza formale).

Dopo l'approvazione delle riforme degli artt. 51, c. 1, e 117, c. 7, Cost., il quadro normativo ha subito un drastico mutamento, tale da determinare nelle pronunce una svolta a favore della tutela della parità di genere, che si ripercuote direttamente sulla valutazione della legittimità delle norme regionali in materia. Il revirement si riscontra sia con riferimento agli interventi dei legislatori regionali depositari di autonomia speciale (per esempio, nella sent. n. 49/2003 sulla legislazione della Valle d'Aosta), sia rispetto alle leggi regionali espressione di autonomia ordinaria (per esempio, nella sent. n. 4/2010 sulle disposizioni campane).

Ciò nonostante, resta il fatto che, prima della riforma costituzionale, la Corte non si era mai spinta a riconoscere un principio di parità fra uomini e donne immanente all'ordinamento e ha modificato il proprio orientamento solo a fronte di chiare e inequivocabili sollecitazioni in tal senso nel diritto positivo di livello supremo. Forse anche per questo, talora i legislatori regionali si sono spinti ai limiti dell'esercizio della propria autonomia. È emblematica in proposito l'esperienza dell'Emilia-Romagna, in cui la legge regionale n. 6/2014 è indicata come "Legge-quadro per la parità e contro le discriminazioni di genere". Al di là della sua portata evocativa, c'è da chiedersi se tale denominazione ufficiale sia suscettibile di sortire qualche effetto giuridico, determinando l'assunzione di una posizione del tutto peculiare della "legge regionale quadro" nel contesto della gerarchia delle fonti. La doverosa adesione al principio di legalità impone di fornire risposta negativa a tale quesito. Resta significativo che, in questo campo, la Consulta si sia dimostrata assai meno incline che in altri settori a individuare spontaneamente i principi generali dell'ordinamento, vincolanti anche per i legislatori regionali.

4. Brevi considerazioni di sintesi

In conclusione, pare potersi dire, alla luce della sintetica analisi svolta in alcuni campi ritenuti di particolare interesse, che nella giurisprudenza della Consulta emerge tutta la difficoltà di delimitare con chiarezza i confini delle competenze legislative statali e regionali. È evidente il ruolo creativo della Corte nell'individuazione della linea di demarcazione. La flessibilità dell'esito della valutazione è notevole, sia allorché la materia coinvolta sia tra quelle enumerate negli elenchi di cui all'art. 117 Cost., sia laddove rientri nei settori non espressamente enumerati, che però talora non vengono pienamente ricondotti alla competenza legislativa "residuale" dei legislatori regionali. Il fattore forse più significativo può essere indicato nella creatività con cui nelle sentenze vengono armonizzati i principi generali con riferimento al loro coinvolgimento nella questione specifica.

Infine, merita almeno un cenno un ultimo quesito, che si pone prevalentemente sul fronte del metodo. A volte, è lo stesso legislatore nazionale a consentire che quelli regionali pongano norme "più rigorose" o idonee ad assicurare un livello maggiore di protezione (comunque al di sopra di un livello minimo di tutela garantito) ad alcuni interessi: un esempio importante, nel settore del diritto amministrativo, è quello di cui all'art. 29, c. 2 quater, l. n. 241/1990. Altre volte, come si è visto, è stata la Consulta a prendere in considerazione, nel valutare la legittimità dell'intervento normativo regionale, la possibilità che quest'ultimo intensificasse le garanzie a difesa

di un valore condiviso (per esempio, la celerità dell'azione amministrativa e la tutela dell'affidamento, piuttosto che il principio di salvaguardia nella gestione del governo del territorio). La crescente complessità dell'azione pubblica e la molteplicità degli interessi dei soggetti coinvolti nelle varie fattispecie rendono potenzialmente (ma in modo crescente) polivalenti queste valutazioni. Pertanto, sempre più spesso – in mancanza di indicazioni di principio precise e inequivocabili da parte del legislatore centrale – starà alla Corte costituzionale svolgere il difficile ruolo di arbitro. Di conseguenza, il confine fra le competenze statali e regionali pare destinato a configurarsi frequentemente come una sottile e fluttuante linea di demarcazione. Spetta all'interprete ricercare non tanto i contorni precisi delle rispettive funzioni, quanto piuttosto i criteri ottimali per l'instaurazione di proficui rapporti dialogico-collaborativi fra livelli istituzionali. Si tratta, dunque, di un ruolo che nel metodo giuspubblicistico trova e troverà la sua cifra caratterizzante... come ben ha evidenziato Roberto Toniatti chiudendo una "nostra" lezione di Diritto regionale.