

# LA POTESTÀ LEGISLATIVA TRASVERSALE DELLE REGIONI NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE.

FRANCESCO BOCCHINI\*

**ABSTRACT (IT.)** La dottrina diffusa ritiene che le materie, oggetto della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, enunciate nell'art. 117 Cost., siano caratterizzate da una sostanziale asimmetria, perché la trasversalità può riguardare solo le materie, oggetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma non le materie, oggetto della potestà legislativa delle Regioni. La più recente giurisprudenza costituzionale (sentenze nn. 80 del 2012 e 91 del 2020) ha, però, riconosciuto anche alle regioni la potestà legislativa trasversale, specialmente, nelle materie residuali. Il lavoro approfondisce queste ultime sentenze della Corte costituzionale alla luce della più recente dottrina costituzionalista.

**ABSTRACT (ENG.)** *Widespread doctrine believes that the matters, subject to the legislative power of the State and the Regions, set out in art. 117 of the Constitution, are characterized by a substantial asymmetry, because the transversality can only concern the matters, object of the exclusive legislative power of the State, but not the matters, object of the legislative power of the Regions. The most recent constitutional jurisprudence (judgments nos. 80 of 2012 and 91 of 2020) has, however, also recognized the transversal legislative power to the regions, especially in residual matters. The work explores these latest rulings of the Constitutional Court in the light of the most recent constitutional doctrine.*

**PAROLE CHIAVI:** Principi costituzionali in materia di autonomie locali. Corte Costituzionale. Diritto regionale. Potestà legislativa trasversale delle regioni. Materia residuale.

**KEYWORDS:** Constitutional principles on local self-government. Constitutional Court. Regional law. Transversal legislative powers of the regions. Residual matter.

**SOMMARIO:** **1.** Introduzione. - **2.** Il problema della trasversalità legislativa regionale nella dottrina. - **3.** L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale. - **4.** (segue). La sentenza n. 91 del 2020. - **5.** Riflessioni sistematiche.

## 1. Introduzione.

La dottrina diffusa<sup>1</sup> ritiene che le materie, oggetto della potestà legislativa dello Stato e delle regioni, enunciate nell'art. 117 Cost., siano caratterizzate da una sostanziale asimmetria, perché la trasversalità può riguardare solo le materie, oggetto della potestà legislativa esclusiva dello Stato, ma non le materie, oggetto della potestà legislativa delle regioni.

Poiché, dopo la riforma del 2001 sul Titolo V della Parte II della Costituzione<sup>2</sup>, la potestà legislativa dello Stato e delle regioni si caratterizza per una legislazione plurilivello in forza della quale la legge statale e la legge regionale hanno pari dignità

---

1 \* Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico - Università degli Studi del Molise.

- A. RUGGERI, *Le Costituzioni passano, ma la giurisprudenza ... resta*, in *www.federalismi.it*, 2004, n. 1, pp. 9 ss.; A. D'ATENA, *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in *Riv. AIC*, 2020, n. 4, pp. 313 ss.; G. RIVOCCHI, *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi* in A. APOSTOLI-M. GORLANI-N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali*, Atti del convegno, Brescia, 24 maggio 2019, Giuffrè, Milano, 2020, p. 330; S. MANGIAMELI, *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Regioni*, 2003, n. 1, p. 343. Per un illuminante inquadramento della definizione delle materie v. R. BIN, *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"*. *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Tirolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Jovene, Napoli, 2004, pp. 295 ss.; A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Le materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici d'interpretazione*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Jovene, Napoli, 2004, pp. 1943 ss.; C. SALAZAR, *Dieci anni dopo la riforma del Titolo V: il "ruolo" delle fonti regionali*, in AA.VV. (a cura di S. MANGIAMELI), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. I, Giuffrè, Milano, 2012, p. 224.

2 Per una efficace ricostruzione dell'autonomia normativa siciliana alla luce della giurisprudenza costituzionale v. A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *Riv. AIC*, 2015, n. 4, pp. 1 ss.

giuridica<sup>3</sup>, una dottrina<sup>4</sup> ha posto in discussione l'orientamento più diffuso, pervenendo alla conclusione che anche la potestà legislativa regionale possa avere carattere trasversale.

Poiché le materie trasversali incidono potenzialmente su tutti gli ambiti legislativi, resta da identificare la linea di confine tra competenze regionali e statali<sup>5</sup>. Di qui l'intensa opera di sistematizzazione compiuta dalla giurisprudenza costituzionale<sup>6</sup>. La Corte costituzionale<sup>7</sup>, dal canto suo, in più sentenze, ha riconosciuto in via di principio che anche la potestà legislativa regionale può avere natura trasversale

---

3 Per un'efficiente analisi del contenzioso costituzionale tra Stato e regioni v. A. PERTICI, *La potestà legislativa concorrente e la questione della tutela del diritto alla salute*, in *www.possibile.com*, 27 ottobre 2016, 1 ss. Sui problemi interpretativi ed applicativi posti dalla riforma del Titolo V Cost. all'indomani della sua introduzione v., *ex multis*, V. ONIDA, *Autonomie e regionalismo nell'Italia di oggi*, in *Il Piem. Aut.*, 2019, n. 2, p. 1 ss.; A. ANZON, *Il difficile avvio della giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2003, n. 2, pp. 1149 ss.; ID., *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2002, pp. 97 ss.; P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Regioni*, 2001, n. 6, p. 1223; M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa, in Regioni*, 2004, nn. 2-3, p. 355; G. FALCON, *Il big bang del regionalismo italiano*, in *Regioni*, 2001, nn. 2-3, p. 1144; F. POLITI, *La ripartizione della potestà legislativa fra Stato e Regioni*, in F.P. TRASCI (a cura di), *Il diritto privato regionale alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2007, pp. 51 ss.; T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in *www.federalismi.it*, 2007, n. 4, pp. 20 ss.; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, n. 1, pp. 139 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Regioni*, 2003, n. 4, pp. 599 ss.

4 R. BIN, *Materie e interessi: tecniche di individuazione delle competenze dopo la riforma del Titolo V*, in E.R. BASILE (a cura di), *Dopo la modifica dell'art. 117 Cost.: problemi ed esperienze sulla competenza della materia agricoltura*, Atti del Convegno Siena 25-26 novembre 2005, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 18 ss.; ID., *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Regioni*, 2013, n. 3, pp. 512 ss.; F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Giuffrè, Milano, 2006; ID., *L'ambiente tra "smaterializzazione" della materia e sussidiarietà legislativa*, in *Regioni*, 2004, n. 1, pp. 176 ss.; F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Aracne, Ariccia, 2015, pp. 77 ss.

5 R. BIN, *Dopo la riforma*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, nn. 3-4, pp. 596 ss.; ID., *Le potestà legislative regionali, dalla Bassanini ad oggi*, in *Regioni*, 2001, n. 4, pp. 613 ss.; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto in Gruppodipisa.it*, 2019, n. 3, p. 226; U. DE SERVO, *Il regionalismo in alcune disposizioni del disegno di legge di revisione costituzionale n. 1429*, in *Oss. sulle fonti*, 2014, n. 2, pp. 1 ss.; S. GAMBINO, *Una nuova riforma costituzionale per il Titolo V: soluzione intricata e compromesso difficile fra riassetto istituzionale ed esigenze in conflitto*, in *Oss. Cost. AIC*, 2015, n. 3, pp. 3 ss.; F. BENELLI, *I criteri di allocazione delle competenze nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2007, n. 1, p. 26; R. BIFULCO-A. CELOTTO, *Corte*

perché anche per le regioni esistono materie che non sono materie-oggetto, ma materie-funzioni<sup>8</sup>. Tuttavia la Consulta, quasi mai, ha dato attuazione, in concreto, a questo principio, dichiarando legittime costituzionalmente leggi regionali trasversali, che intercettano materie di competenza legislativa statale.

Il lavoro si propone, da un lato, di ricostruire la fondatezza delle posizioni dottrinali favorevoli alla potestà legislativa trasversale delle regioni e, dall'altro, di ripercorrere sistematicamente gli argomenti della giurisprudenza costituzionale più recente.

## **2. Il problema della trasversalità legislativa regionale nella dottrina.**

E' stato correttamente osservato<sup>9</sup> che, nonostante la frequente proclamazione, specie in sede politica negli scorsi decenni di un vero e proprio federalismo, è pur sempre l'orientamento regionalista che fa da sfondo alla dottrina ed anche alla giurisprudenza della Corte costituzionale. Di qui l'osservazione che alle regioni non serve tanto aggiungere nuove competenze materiali a quelle esistenti, ma stabilire "titoli di partecipazione della regione alle decisioni che le coinvolgono e, quindi, prevedere la necessità che le regioni raggiungano intese c.d. "forti" con lo Stato, sino a coordinare le reciproche attività".

Mi sia consentito, allora, come osservato in altra sede<sup>10</sup>, ritenere che, anche, le materie di competenza legislativa regionale possano essere caratterizzate dalla

---

*costituzionale e materie*, in R. BIFULCO-A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell'art. 117 della Costituzione nella giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze tra Stato e Regioni 2001-2014*, Editoriale scientifica, Napoli, 2015, pp. 12 ss.; G. SERGES, *La potestà legislativa delle Regioni nel progetto di riforma della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 2015, n. 3, pp. 6 ss.

6 Corte cost. 26 luglio 2002, n. 407; Corte cost. 20 dicembre 2002, n. 536; Corte cost. 24 giugno 2003, n. 222. Per un'efficiente analisi del regionalismo asimmetrico v. A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, 2019, n. 2, pp. 29 ss.

7 Per una illuminante ricostruzione del regionalismo duale v. A. CERRI, *La giurisprudenza della Corte costituzionale sui rapporti tra Stato e regioni dal luglio 1981 al luglio 1986: linea di tendenza e problemi aperti*, in *Regioni*, 1987, nn. 1-2, pp. 30 ss.; ID., *Corso di giustizia costituzionale plurale*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 389 ss.

8 F. BENELLI, *Quid iuris? Il giudice delle leggi (statali e regionali) tra "vecchio" e "nuovo" Titolo V della Costituzione*, in *Studium iuris*, 2003, p. 1242.

9 A. CARIOLA, *Lo statuto siciliano alla prova di un regionalismo in divenire (settembre 2017)*, in *www.issirfa.cnr.it*, 29 settembre 2017, p. 6.

10 F. BOCCHINI, *La trasversalità delle competenze legislative regionali nella Costituzione*, Aracne, Ariccia, 2005, pp. 104 ss.

trasversalità attiva sulla base di argomenti di carattere logico, teleologico e sistematico.

L'argomento logico si fonda sulla convinzione che la trasversalità costituisca un valore che attraversa tutte le materie oggetto di potestà legislativa<sup>11</sup> e che si inquadra in un «arco di valori in grado di mettere in moto profonde trasformazioni della legislazione e della giurisprudenza»<sup>12</sup>.

La trasversalità attiene, invero, alla struttura oggettiva della materia, perché ogni materia può essere rigida o elastica e prescinde dalla titolarità soggettiva della correlata potestà legislativa. Naturalmente la trasversalità, per una esigenza logica prima che giuridica, trova il suo limite implicito nella funzione che le diverse potestà legislative sono chiamate ad esplicare. L'elasticità, quindi, non attiene alla potestà legislativa, perché la potestà legislativa rimane sempre la stessa, sia che si riferisca ad una materia elastica (es. tutela dell'ambiente) sia che si riferisca ad una materia rigida (es. tutela della moneta). La causa della trasversalità attiene, quindi, al contenuto della materia e non della potestà legislativa. E questa è la ragione per la quale il valore della trasversalità deve o può riguardare, indifferentemente, tutte le potestà legislative e statali e regionali.

Veniamo ora all'esame dell'argomento teleologico. La trasversalità della materia, intesa come carattere generale, comporterebbe una competenza illimitata della potestà legislativa che finirebbe con l'espropriare il campo d'azione delle altre potestà legislative in un sistema legislativo plurilivello<sup>13</sup>. Invece la funzione delimita il campo d'azione di ogni materia. Il terreno, allora, sul quale la trasversalità attiva regionale può convivere con la potestà legislativa dello Stato è quello della reciproca competenza funzionale. Invero l'attività legislativa è, per definizione, attività biunivoca, nel sistema della legislazione plurilivello, perché guarda, come un Giano

---

11 R. BIN, *“Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale”*. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, cit., p. 304, osserva che l'artificiosità della distinzione tra norme di principio e norme di dettaglio ai fini della delimitazione delle rispettive competenze di Stato e regioni costituisce “uno dei piedi d'argilla su cui il costituente del '48 ha edificato il sistema regionale italiano: non ha alcuna seria giustificazione teorica ed è naufragata completamente nella pratica legislativa”.

12 A.A. CERVATI, *In tema di percorsi per il riconoscimento del diritto costituzionale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, pp. 221 ss.

13 Per un'efficace ricostruzione del valore del costituzionalismo come contenitore e veicolo di valori universali A. APOSTOLI, *La dignità sociale come orizzonte della uguaglianza nell'ordinamento costituzionale*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it), 2019, n. 3, pp. 1 ss.

bifronte, da un lato, alle esigenze locali delle regioni<sup>14</sup> e, dall'altro, agli interessi unitari dello Stato<sup>15</sup>.

L'unità della funzione legislativa non esclude la diversità degli interessi tutelati, rispettivamente, dallo Stato e dalle regioni. Pertanto, sul piano sistematico, due sub-funzioni, rispettivamente, dello Stato e delle regioni si collegano all'unica funzione legislativa. E' possibile, allora, affidare allo Stato e alle regioni sub-funzioni legislative partecipi dell'unica funzione legislativa, operante sui due versanti, rispettivamente, dello Stato e delle regioni. Le sub-funzioni non sono espressione di

---

14 Per un'efficace analisi dell'assetto generale delle autonomie locali nell'ottica della sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, v. A. DEFFENU, *Il ridimensionamento delle province nell'epoca dell'emergenza finanziaria tra riduzione delle funzioni, soppressione dell'elezione diretta e accorpamento*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2012, n. 3, p. 29.

15 A. BARBERA, *Scoprire l'interesse nazionale?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2001, pp. 1 ss.; ID., *Chi è il custode dell'interesse nazionale*, in *Quaderni cost*, 2001, n. 2, pp. 345 ss. osserva che il peso del controllo sul rispetto dell'interesse nazionale ricadrà, dopo la riforma del 2001, sulle spalle della Corte costituzionale; S. STAIANO, *Costituzione italiana: articolo 5*, Carocci, Roma, 2017, pp. 102 ss. Sulla stessa linea si colloca M. CARLI, *I limiti alla potestà legislativa regionale*, in *Regioni*, 2002, n. 6, pp. 1369 ss. il quale osserva "che le regioni, da sole, possono farsi carico dei problemi di interesse (massimo) regionale, e i c.d. interessi infraregionali non possono essere lasciati solo agli accordi infraregionali". Secondo altri (R. TOSI, *A proposito dell'"interesse nazionale"*, in *Quaderni cost.*, 2002, n. 1, pp. 86 ss.) la determinazione degli interessi nazionali costierebbe, viceversa, il frutto di una collaborazione tra il Parlamento e il giudice costituzionale. In particolare, al Parlamento "spetta di scegliere la concreta collocazione del confine tra interessi, cui ogni riparto costituzionale lascia inevitabilmente ed opportunamente margini di mobilità" attraverso i varchi concessi dagli artt. 117, 118 e 120 Cost., mentre competono al giudice costituzionale le "piccole correzioni", oltre alla "messa a punto dei titoli che giustificano l'intervento statale a tutela degli interessi nazionali". Si ribadisce, così, l'esistenza di margini discrezionali nell'individuazione degli interessi nazionali, ma, essendo mutate le norme costituzionali di riferimento, si mette in conto che quegli stessi confini possano essere inevitabilmente slittati. Secondo altri (P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Cedam, Padova, 2003 pp. 141 ss.; ID., *La nuova autonomia legislativa delle Regioni*, in *Foro it.*, 2001 V, p. 202) i vincoli ai quali la potestà legislativa regionale possono essere sottoposti sono determinati dai poteri che lo Stato esercita attraverso l'art. 117, comma 2, e (per i principi fondamentali di legislazione regionale) comma 3 Cost. nonché dall'estensione dei suoi interventi sostitutivi (artt. 117, comma 5, e 120 Cost.) In particolare, l'interesse nazionale, nel nuovo Titolo V Cost, sarebbe "tipizzato" (A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo "duale"*, in S. MANCINI, *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 231) ovvero "esemplificato", (M. LUCIANI, *Le nuove competenze legislative delle Regioni a statuto ordinario, Prime osservazioni sui principali nodi problematici della l. cost. n. 3 del 2001*, in *www.associazionedeicostituzionalisti.it*, 2002, n. 5). Secondo altri (R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità dei problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni*, 2002, nn. 2-3, pp. 1218 ss.) l'interesse nazionale si traduce, dopo la riforma del Titolo V Cost., nell'idea della sussidiarietà e per identificarlo occorre una valutazione concreta degli interessi di volta in volta in discussione. La Corte costituzionale, osserva l'autore, non dovrà più valutare, come in passato, e nel merito, se le norme di coordinamento impugnate, incarnino un effettivo interesse nazionale, ma

alcuna subordinazione, ma solo di diversità di esigenze ed interessi pubblici tutelabili, a diverso livello, dalla funzione legislativa.

In questo modo la trasversalità della materia non è più un presupposto “statico” e “pietrificato” dalla funzione legislativa, ma agisce in modo “dinamico”, perché diventa uno strumento di ripartizione simmetrico e paritario delle competenze legislative statali e regionali. Questo argomento trova uno sbocco naturale nel principio costituzionale della leale collaborazione<sup>16</sup> nell’esercizio della funzione legislativa. Quest’ultima non può e non deve svolgersi attraverso interventi legislativi esclusivi dello Stato espropriativi del livello legislativo regionale, basati sulla supremazia dello Stato. Invero il sistema costituzionale si fonda sulla duplice autonomia legislativa e dello Stato e delle regioni che si esplica attraverso il principio della leale collaborazione, al fine di realizzare un bilanciamento tra i diversi e, talora, opposti interessi presenti in diversi livelli legislativi di normazione<sup>17</sup>.

Solo, così, si supera sia la dicotomia tra principio di trasversalità e principio di chiamata in sussidiarietà, che funziona, in via di completamento o integrazione<sup>18</sup>, e che la dottrina tende, invece, a ritenere distinti, sia la dicotomia tra orientamento regionalista e orientamento federalista, a discapito del principio costituzionale dell’unità<sup>19</sup>. Si realizza, così, non solo un effettivo principio di interattività ma,

---

potrà limitarsi a verificare se gli atti e le disposizioni impugnate siano il precipitato di un procedimento di contrattazione rispondente alle regole della leale cooperazione.

16 G. SCACCIA, *Sussidiarietà istituzionale e poteri statali di unificazione normativa*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2009.

17 A. CERRI, *Il principio di leale collaborazione ed il mancato accordo*, in *Foro it.*, 2012, n. 1, pp. 2939 ss.

18 A. D’ATENA, *L’allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2003, n. 3, pp. 2778 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell’ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, in *Giur. cost.*, 2003, pp. 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 2004, nn. 2-3, pp. 578 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo “redivivo” e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronuncia (nota a Corte cost. n. 303 del 2003)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003, pp. 1 ss.; P. CARETTI, *Principio di sussidiarietà e funzione legislativa*, in AA.VV., *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale*, Maggioli, Rimini, 2002, p. 86; M. LUCIANI, *Nuovi rapporti fra Stato e Regioni: un altro passo della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1987, p. 385; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa “concorrente”, leale collaborazione e strict scrutiny*, in *Le Regioni*, 2004, n. 1, pp. 587 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003, pp. 1 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. Pubbl.*, 2004, n. 2, pp. 465 ss.

19 S. MANGIAMELI, *Le materie di competenza regionale*, Giuffrè, Milano, 1992, p. 69; G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in *Regioni*, 2003, n. 5, p. 717.

soprattutto, si riconduce, attraverso il principio di sussidiarietà<sup>20</sup>, la nozione di trasversalità ad unità, perché entrambi i principi di sussidiarietà e di trasversalità sono diretti a soddisfare la medesima esigenza di coordinamento tra le potestà legislative dello Stato e delle regioni, in un contesto di leale collaborazione.

### 3. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.

Venendo all'esame della giurisprudenza costituzionale<sup>21</sup> è possibile ricostruire la sua evoluzione nel tempo che ha portato la Corte costituzionale, di recente, con la sentenza n. 91 del 2020 a ritenere compatibile la potestà legislativa regionale trasversale nelle materie-funzione con il sistema costituzionale<sup>22</sup>.

Invero se si esamina la giurisprudenza costituzionale successiva all'anno 2001 è possibile enucleare un duplice orientamento con riferimento alla trasversalità della potestà legislativa dello Stato e delle regioni.

Un orientamento della Corte costituzionale "centralista"<sup>23</sup> ha rigettato i ricorsi promossi dalle regioni ed ha affermato la legittimità degli interventi legislativi statali in esecuzione della trasversalità della potestà legislativa statale (sentenze n. 197 del 2003; 255 del 2004; 214 del 2006; 88 del 2007; 104 del 2008 76/2009; 164 del 2012)

Un altro orientamento della Corte costituzionale (sentenze nn. 178 del 2014; 171 del 2012, 454 del 2007; 49 del 2014; 132 del 2010; 194 del 2013; 27 del 2013; 235 del 2011; 369 del 2008) ritiene che le leggi statali trasversali, in astratto, devono lasciare uno spazio normativo alla potestà legislativa residuale dichiarando, nella sentenza n. 80 del 2012, in materia di "turismo" incostituzionale l'art. 1, comma 1, d.lgs. 23 maggio 2011, n. 79, che ha approvato l'art. 1 dell'allegato 1, Codice del turismo, nella parte nel quale la potestà legislativa dello Stato invade l'area di competenza della potestà legislativa residuale regionale<sup>24</sup>.

<sup>20</sup> Per un'efficace ricostruzione del principio di sussidiarietà v. S. STAMMATI, *Il principio di sussidiarietà tra passato e presente*, in *Dir. e società*, nn. 2-3, 2011, pp. 337 ss.

<sup>21</sup> Per un'ampia e puntuale analisi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui conflitti di attribuzione v. A. CERRI, *Giustizia costituzionale*, Editoriale scientifica, Napoli, 2019, 267 ss.

<sup>22</sup> A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 11 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Il problema dell'attuazione della Riforma del Titolo V della Costituzione*, in AA.VV., *Il nuovo Titolo V della parte II della Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 195 ss.

<sup>23</sup> R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 240 ss.



Ma la Consulta, in quest'ultimo orientamento, non si è mai spinta sino al punto di affermare la legittimità costituzionale di una legge regionale trasversale che incide su materie di competenza esclusiva dello Stato. Solo in tempi recenti la sentenza n. 91 del 2020 ha ritenuto legittima costituzionalmente una legge regionale nella materia dei "servizi sociali" che detta norme nelle materie dei "livelli essenziali delle prestazioni" e del "coordinamento della finanza pubblica" di competenza esclusiva statale.

Queste sentenze della Consulta dimostrano che fino a quando le regioni non occupano gli spazi lasciati vuoti dallo Stato, nelle materie di competenza esclusiva statale, le leggi regionali superano lo scrutinio di costituzionalità. Di contro le leggi regionali sono dichiarate incostituzionali quando nell'esercizio concreto della potestà legislativa trasversale dettano norme che incidono sulle materie di potestà legislativa statale. E' questa la ragione per la quale la sentenza n. 91 del 2020 merita particolare

---

24 La Corte costituzionale nella sentenza n. 80 del 2012 ha fondato la propria decisione sulla premessa che l'oggetto della delega legislativa era circoscritta al coordinamento formale di settori omogenei della legislazione statale nella materia del turismo, con la facoltà di introdurre solo le integrazioni necessarie ad un coerente riassetto normativo delle singole materie, al fine di semplificazione normativa e di agevolazione della conoscenza delle norme statali da parte dei cittadini nella materia del turismo. La disposizione censurata, secondo la Consulta, è andata, invece, oltre la delega, perché ha previsto un vero e proprio codice del turismo recante norme sull'esercizio unitario delle funzioni amministrative nella materia del turismo. Ma questo esercizio unitario delle funzioni amministrative nella materia del turismo non era consentito alla legge delegata la quale - osserva la Corte - ha perseguito finalità attinenti non al riassetto della legislazione statale in materia di turismo, ma al riordino innovativo dell'assetto dei rapporti tra Stato e Regioni nella materia del turismo. Ciò non era possibile perché, secondo la Corte, eccedeva la delega contenuta nella legge 28 novembre 2005, n. 246 la quale limitava la delega al coordinamento formale ed alla ricomposizione logico-sistemica di settori omogenei di legislazione statale, con la finalità di operare solo una semplificazione normativa in diverse materie, al punto, di agevolarne la conoscenza della normativa statale da parte dei cittadini. Secondo la Corte, in sostanza, la norma legislativa impugnata esulava dall'ambito della delega, in quanto operava un riassetto generale dei rapporti tra lo Stato e le Regioni nella materia del turismo, materia non di competenza esclusiva statale. E, così, per la Consulta il riassetto legislativo dei rapporti Stato-Regioni nella materia del turismo avrebbe dovuto coinvolgere necessariamente le Regioni. Né la legittimità costituzionale della legge delega poteva fondarsi, per la Consulta, sulla chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato. Infatti nella legge n. 246 del 2005 non si rinviene alcun cenno alla chiamata in sussidiarietà e, pertanto, non può valere una generica delegazione al Governo ad operare un riassetto di norme statali, senza una espressa enunciazione dei principi e criteri direttivi della chiamata in sussidiarietà per la regolamentazione interordinamentale di singole materie. In definitiva, la Corte osserva che la delega non consentiva la disciplina *ex novo* dei rapporti tra Stato e Regioni nella materia del turismo, in assenza, nella legge delega, della espressa "attrazione in sussidiarietà", che richiede una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative tra Stato e Regioni, del tutto assente nella legge di delegazione n. 246 del 2005 e con espressa specificazione dei principi e criteri direttivi della delega.

attenzione, posto che questa sentenza dichiara costituzionalmente legittima una legge regionale trasversale nonostante incida su materie riservate alla potestà legislativa dello Stato.

Ma per comprendere l'importanza di questa sentenza occorre esaminare il profilo processuale di questi giudizi di costituzionalità a seconda che la questione sia sollevata dallo Stato o dalle regioni.

Quando il giudizio è promosso dalle regioni, leggendo le sentenze della Corte, appare evidente che il rigetto del ricorso delle regioni, con un orientamento "centralista", consente alla Corte di affermare, quasi come un "contentino" alle regioni, che la legge dello Stato sia costituzionalmente legittima, ma essa non esaurisce l'intera disciplina della materia residuale delle regioni, dal momento che, in astratto, le regioni, esistendo spazi vuoti nella legge dello Stato, potranno riempirli se e quando vorranno a tutela degli interessi locali. In questi giudizi la Corte costituzionale non è chiamata a riconoscere la legittimità costituzionale di una legge regionale che abbia invaso il campo della potestà legislativa statale, non essendo questo l'oggetto del sindacato costituzionale.

Dall'enunciazione di una potestà legislativa regionale non deriva alcuna conseguenza nel giudizio di costituzionalità e, meno che mai, nel dispositivo finale, perché il ricorso delle regioni è rigettato avendo il giudizio ad oggetto la costituzionalità della legge statale.

Naturalmente tutto cambia quando il giudizio di costituzionalità è promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di una regione. Questi giudizi hanno ad oggetto le leggi regionali trasversali perché le regioni hanno fatto tesoro della potestà legislativa trasversale astrattamente riconosciuta dalla Corte costituzionale.

3.3. Solo in tempi recenti, almeno, in due sentenze, la Corte costituzionale ha modificato il suo orientamento. Trattasi delle sentenze nn. 80 del 2012 e 91 del 2020 molto diverse nell'oggetto ed entrambe orientate a favore della regione.

Nella sentenza n. 80 del 2012, nella materia del "turismo", la regione ha promosso un ricorso alla Consulta per la declaratoria di incostituzionalità di una legge statale trasversale che aveva inciso sulla competenza legislativa residuale delle regioni nella materia del "turismo". Nella sentenza n. 91 del 2020 oggetto del giudizio di costituzionalità è una legge regionale che ha inciso su due competenze legislative statali esclusive nelle materie dei "livelli essenziali delle prestazioni" e del "coordinamento della finanza pubblica". I due giudizi hanno un contenuto simmetrico, ma una sostanza analoga perché l'oggetto del giudizio è sempre e soltanto la potestà legislativa trasversale attiva delle regioni.

Nel giudizio deciso dalla sentenza n. 80 del 2012 la materia residuale di competenza delle regioni è “minacciata” da una legge statale (il Codice del turismo) mentre nel giudizio deciso dalla sentenza n. 91 del 2020 la materia residuale è esercitata dalla regione provocando, così, il ricorso della Presidenza del Consiglio dei ministri avverso la legge regionale. Si potrebbe affermare che la materia residuale è affermata dalla Consulta, rispettivamente, nel primo giudizio nella sua “dimensione statica” mentre nel secondo giudizio nella sua “dimensione dinamica” perché la regione esercita, in concreto, in questo secondo caso, la potestà legislativa trasversale attiva nella materia residuale e lo Stato propone, di conseguenza, il ricorso alla Corte costituzionale.

Se si spinge più a fondo l’esame, sul piano sistematico, la razionalità della giurisprudenza costituzionale sembra evidente. Quando l’oggetto del giudizio è una legge statale, la Corte costituzionale non ha difficoltà, nel momento stesso nel quale rigetta il ricorso della regione avverso la legge dello Stato, a riconoscere, in astratto, lo spazio normativo per consentire ipotetici interventi legislativi delle regioni al fine di garantire un livello maggiore di tutela degli interessi locali. Ma tale spazio è astratto in quanto oggetto del giudizio di costituzionalità non è una legge regionale, ma una legge dello Stato. Pertanto la Corte conclude il giudizio rigettando il ricorso della regione ed affermando che la legge dello Stato è costituzionalmente legittima, mentre la regione “porta a casa” un’*astratta potestà di legiferare* negli spazi normativi lasciati vuoti dalla legge statale.

Viceversa nelle fattispecie nelle quali oggetto del giudizio di costituzionalità è, proprio, una legge regionale nella quale la regione esercita la potestà legislativa trasversale, la Corte non può limitarsi a riconoscere, in astratto, una potestà legislativa regionale se essa sia stata concretamente esercitata e sia “sotto il tiro” della Presidenza del Consiglio dei ministri che promuove il giudizio di costituzionalità avente proprio ad oggetto la declaratoria di illegittimità costituzionale della legge regionale.

In questi casi la Corte deve giudicare proprio la legittimità costituzionale della legge regionale che ha esercitato in concreto la sua astratta potestà legislativa residuale. E lo *spatium deliberandi* della Corte è ancora minore se la stessa legge statale, oggetto del giudizio di costituzionalità riconosce non più in astratto, ma in concreto, il potere della regione di integrare e completare la normativa statale dettando ulteriori livelli di normazione a tutela degli interessi locali. In questi casi gli spazi normativi vuoti sono “riempiti” dalle regioni. Le osservazioni svolte consentono, allora, di conferire particolare rilievo alla sentenza n. 91 del 2020 nella

quale la Corte costituzionale ha affermato la legittimità costituzionale della potestà legislativa regionale nelle materie di natura trasversale.

#### **4. ... (segue). La sentenza n. 91 del 2020.**

**4.1.** La fattispecie esaminata dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 91 del 2020 concerne la legittimità costituzionale della legge della regione Piemonte n. 16 del 2019<sup>25</sup>.

Questa legge ha introdotto, per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla regione Piemonte, un nuovo indicatore sintetico della situazione reddituale, denominato «Fattore famiglia», integrativo di ogni altro che rappresenta le condizioni economiche reali dei nuclei familiari e favorisce quelli con carichi maggiori, in considerazione del numero di figli minorenni, di disabili non autosufficienti o di anziani<sup>26</sup>.

In particolare, l'art. 3 della legge della regione Piemonte n. 16 del 2019 prevede i seguenti ambiti di applicazione del Fattore famiglia: a) prestazioni sociali e sanitarie, comprese le compartecipazioni alla spesa, b) servizi socio-assistenziali, c) misure di sostegno per l'accesso all'abitazione principale, d) servizi scolastici, di istruzione e formazione anche universitari, comprese le erogazioni di fondi per il sostegno al reddito e per la libera scelta educativa e il trasporto pubblico locale. Viene, inoltre, attribuita alla Giunta regionale la facoltà di estenderne l'uso a ulteriori ambiti.

A sua volta, l'art. 4 della medesima legge regionale attribuisce alla Giunta, previo parere dell'Osservatorio per l'attuazione del Fattore famiglia, di cui al successivo art. 5, e sentite le commissioni consiliari competenti, il potere di determinare le modalità attuative del Fattore famiglia e ne prevede l'aggiornamento triennale. La Giunta regionale ha competenza a prevedere la definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale e all'introduzione di elementi di priorità per le famiglie che hanno in essere un mutuo per l'acquisto dell'abitazione principale, per la presenza di persone anziane, non autosufficienti o diversamente abili, nonché per le madri in accertato stato di gravidanza. L'accesso ai benefici previsti dalla legge regionale è riservato ai nuclei familiari che abbiano adempiuto al pagamento delle imposte regionali.

<sup>25</sup> T. CERRUTI, *La Corte costituzionale "salva" il Fattore famiglia piemontese*, in *Il Piem. Aut.*, 2020, n. 2, p. 1 ss.

<sup>26</sup> Per un'efficiente analisi delle novità introdotte dalla legge 8 novembre 2000, n. 328 sulla realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali v. A. POGGI, *I diritti delle persone. Lo Stato sociale come Repubblica dei diritti e dei doveri*, Mondadori, Torino, 2014, p. 81 ss.

A sua volta, il successivo art. 7 prevede l'istituzione di un fondo specifico, denominato anch'esso «Fattore famiglia», alimentato da risorse regionali, a cui possono accedere le amministrazioni per compensare le maggiori spese derivanti dall'ampliamento delle agevolazioni sui costi dei servizi.

4.2. La Presidenza del Consiglio dei ministri ricorre alla Consulta denunciando l'illegittimità costituzionale degli artt. 3 e 4 della legge della regione Piemonte 9 aprile 2019, n. 16 per violazione dei principi fondamentali in materia di «coordinamento della finanza pubblica» e di “livelli essenziali delle prestazioni”. L'art. 3, comma 1, lett. a), includerebbe, con una formulazione generica e non chiara, tra gli ambiti di applicazione del Fattore famiglia, anche, l'accesso alle prestazioni di carattere sanitario violando la normativa statale.

Il principio generale, per la Presidenza del Consiglio dei ministri, ricavabile dalla normativa statale sarebbe quello in forza del quale le regioni, pur potendo individuare misure di partecipazione al costo delle prestazioni alternative alla quota fissa per ricetta, sarebbero, comunque, tenute a garantire il medesimo gettito quantificato a livello nazionale. La norma regionale impugnata non chiarirebbe, per lo Stato, come la regione intenda utilizzare l'indicatore Fattore famiglia nell'accesso e nelle compartecipazioni alla spesa relativa alle prestazioni di carattere sanitario. Pertanto tale norma sarebbe in contrasto con la normativa nazionale che stabilisce la compartecipazione per l'assistenza specialistica ambulatoriale e non prevede la possibilità di rimodulazione in base alla situazione economica dell'assistito. Peraltro, la generica formulazione della norma non consentirebbe neppure di interpretare la medesima nel senso che l'utilizzo del Fattore famiglia sia destinato a operare limitatamente all'ulteriore quota fissa di dieci euro sulla ricetta e alle eventuali quote di compartecipazione introdotte a livello regionale che possono essere eventualmente rimodulate a seconda della diversa situazione reddituale dell'assistito.

Per la Presidenza del Consiglio dei ministri, poi, anche l'art. 4 della legge della regione Piemonte n. 16 del 2019 violerebbe l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., perché i criteri e le modalità attuative del Fattore famiglia indicati dalla regione si sovrapporrebbero ai parametri previsti dalla normativa statale ai fini della determinazione dell'indicatore della situazione economica, incidendo sulla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali. Infine la norma regionale *de qua* invaderebbe, altresì, la materia riservata alla legislazione statale dall'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. non prevedendo criteri di selezione ulteriori, rispetto a quelli individuati a livello statale, che identifichino specifiche platee di beneficiari di prestazioni che per la loro natura rendano necessario fissare siffatti criteri.

4.3. La Consulta ha dichiarato non fondata la prima questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'artt. 3, comma 1, lett. a, della legge della regione Piemonte n. 16 del 2019 osservando che "ferma restando l'intangibilità delle quote di compartecipazione come fissate dalla normativa statale, è tuttavia possibile interpretare tale disposizione in modo costituzionalmente orientato, nel senso che l'art. 1 della legge impugnata, istituendo «il Fattore famiglia quale specifico strumento integrativo per la determinazione dell'accesso alle prestazioni erogate dalla Regione e dai soggetti aventi titolo negli ambiti di applicazione di cui all'articolo 3», non comporta alcuna integrazione normativa del regime delle compartecipazioni alle spese socio-sanitarie di cui all'art. 3, comma 1, lettera a), come fissato dalla legislazione statale, riguardando unicamente la possibilità di modulare i costi individuali relativi alle altre tipologie di prestazioni per le quali non opera il criterio di uniformità sull'intero territorio nazionale".

La Corte ha, poi, dichiarato non fondata la seconda questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'artt. 4 della legge della regione Piemonte n. 16 del 2019, promossa dal Governo anche con riferimento alla presunta violazione dell'art. 117 Cost., secondo comma, lett. m), nella materia dei "livelli essenziali delle prestazioni". In particolare, la Consulta ha osservato che la norma impugnata nello stabilire che, sulla base del numero dei componenti del nucleo familiare, si provveda «alla definizione di specifiche agevolazioni integrative di quelle previste dalla normativa statale», tenendo conto di alcuni criteri di selezione già considerati anche dalla legislazione statale nella determinazione dell'ISEE non viola l'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., in quanto non si sovrappone alla regolamentazione statale nella determinazione dell'indicatore della situazione economica.

La Consulta ha, così, osservato che "la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, attraverso l'esercizio della competenza legislativa esclusiva di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., non comporta la regolazione dell'intera disciplina delle materie cui essa possa di fatto accedere e non esclude che le regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela". Tanto premesso, per la Corte costituzionale, "l'ascrivibilità della disposizione impugnata anche alla materia regionale residuale "servizi sociali" legittima l'esercizio della potestà legislativa regionale. Se, difatti, l'azione trasversale della normativa statale individua, ai sensi del parametro evocato, la prestazione essenziale da assicurare su tutto il territorio dello Stato, oltre tale limite si riepande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)".

La Corte ha, così, legittimato costituzionalmente, la legge regionale trasversale impugnata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nella materia dei servizi sociali, in quanto la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sanitarie non preclude al legislatore regionale di garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela<sup>27</sup>.

## 5. Riflessioni sistematiche.

L'esame della giurisprudenza costituzionale ed, in particolare, della sentenza della Corte costituzionale n. 91 del 2020 suggerisce nuove riflessioni sistematiche.

Tali riflessioni se apparentemente riguardano la potestà legislativa regionale trasversale, in realtà, si riferiscono a tutte le potestà legislative trasversali e regionali e statali, dal momento che la trasversalità delle materie presenta carattere generale, in un sistema costituzionale caratterizzato da una legislazione plurilivello, ripartito per materie, nel quale le potestà legislative hanno pari dignità giuridica.

La dottrina<sup>28</sup> ha osservato che, se in una prima fase della giurisprudenza costituzionale, la trasversalità delle materie era stata interpretata nel senso di permettere anche un intervento delle regioni negli ambiti materiali di esclusiva competenza statale, nel tempo, la Corte costituzionale ha assunto posizioni sempre più centraliste<sup>29</sup> fino alle sentenze nn. 80 del 2012 e 91 del 2020. In passato, infatti, la Corte ha sostenuto che la riserva statale, nelle materie trasversali "viene a funzionare come un limite alla disciplina che le regioni e le Province autonome dettano in altre materie di loro competenza" e che "non può certo dirsi ... che la materia ambientale non sarebbe una materia in senso tecnico" (sentenza n. 104 del 2008). In buona sostanza la dottrina prende atto che la Corte costituzionale afferma il carattere "onnivoro" della potestà legislativa statale, attraverso la categoria della trasversalità,

27 L. VIOLINI, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo*, in *Regioni*, 2018, n. 3, p. 365; A. RUGGERI, *"Livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di Stato e Regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2010, pp. 2 ss.; A. ANZON, *Potestà legislativa regionale residuale e livelli essenziali delle prestazioni*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 155 ss.; L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Il Mulino, Bologna, 2005, p. 365; S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, Relazione al XXVIII Convegno annuale dell'AIC, in *Riv. AIC*, 2013, n. 4, pp. 29 ss.; E. LONGO, *I diritti sociali al tempo della crisi. La Consulta salva la social card e ne ricava un nuovo titolo di competenza statale*, in *Giur. cost.*, 2010, pp. 164 ss.; C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione*, in *Regioni*, 2010, n. 4, pp. 941 ss.

28 R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., pp. 941 ss.

29 V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Riv. AIC*, 2013, n. 1, pp. 1 ss.

sino al punto da incidere sulla totalità degli ambiti materiali senza lasciare alcuno spazio alle regioni (Corte costituzionale nn. 80 del 2006, 249 del 2009, 288 del 2010, 250 del 2011, 2 del 2014, 93 del 2017).

Tutta la giurisprudenza costituzionale dal 2001 ad oggi è stata orientata per circa un ventennio a senso unico perché la categoria della trasversalità è stata concepita dalla Corte con riferimento alla potestà legislativa statale nelle materie-funzioni. Ciò è avvenuto anche perché la scoperta della trasversalità anche nelle materie di competenza esclusiva regionale è avvenuta di recente, ipotizzata più dalla Consulta che dalla dottrina e teorizzata dalla Consulta in astratto, in guisa che la Corte non ha tratto dalla trasversalità delle materie regionali le conseguenze di diritto positivo nelle sue decisioni. Invero mentre le materie di riserva statale sono state tipizzate e nominate dalla Costituzione con la riforma del 2001, le materie di competenza residuale della regione sono rimaste innominate e atipiche. Pertanto la loro stessa enucleazione è avvenuta a fatica ad opera della Consulta, con la conseguente difficoltà di qualificare le stesse una volta individuate materie-oggetto o materie-funzioni. E in questa opera di individuazione delle materie residuali la Corte costituzionale è stata non poco avara con le regioni.

Quale che sia stata la ragione di tale avarizia, certo è che nell'ultimo ventennio la trasversalità regionale, pur se concepita in astratto, non ha avuto la stessa dignità giuridica della trasversalità statale.

Si rifletta. L'albo delle materie regionali trasversali non dovrebbe essere "esiguo" perché il suo contenuto innominato dovrebbe essere, potenzialmente aperto, proprio perché non circoscritto dalla Carta. Ma, in concreto, chi individua l'albo delle materie trasversali che la Costituzione ha omesso? Sicuramente la Corte costituzionale attraverso una delicata opera di sistematizzazione. In sostanza, se le singole pagine dell'albo delle materie di competenza legislativa statale esclusiva o concorrente sono state numerate, ma lasciate bianche, l'albo delle materie regionali è senza pagine, né scritte, né bianche. E un albo senza pagine avrà tante pagine quante la Consulta vorrà volta a volta isolarle. La Corte quando decide caso per caso la legittimità costituzionale di una legge regionale avente ad oggetto una determinata materia può individuare o meno per ogni fattispecie esaminata una materia residuale, oggetto della legislazione regionale, facendo, poi, derivare conseguenze giuridiche *de iure condito*.

La riflessione apre la strada ad ulteriori riflessioni sistematiche in tema di trasversalità delle materie regionali residuali.

Al riguardo occorre riflettere che, spesso, due materie trasversali sono oggetto di potestà legislative rispettivamente dello Stato o della regione e la Corte costituzionale



quando isola una materia residuale ne indica, altresì, il contenuto, i confini e la natura (materie-oggetto o materie-funzione)<sup>30</sup>. Ma l'individuazione della materia di competenza regionale come funzione trasversale impone alla Consulta di porre in essere una vera e propria *actio finium regundorum*. E ciò perché la trasversalità è di per sé un'ipotesi di interferenza tra potestà legislative concorrenti, ancorché, esclusive.

Nell'interferenza tra più materie e, quindi, tra più potestà legislative trasversali, la Corte costituzionale deve risolvere, secondo il proprio insindacabile giudizio, tale interferenza<sup>31</sup>. Ora in questi venti anni di giurisprudenza costituzionale quasi sempre il c.d. criterio della prevalenza<sup>32</sup> è stato applicato dalla Corte costituzionale<sup>33</sup> a favore della competenza legislativa dello Stato, mentre quasi mai è stata dichiarata prevalente, rispetto alle materie statali, una materia residuale regionale. E, così, l'orientamento della giurisprudenza costituzionale è stato caratterizzato da un c.d. centralismo<sup>34</sup> con un frequente riconoscimento implicito di chiamata in sussidiarietà a favore dello Stato.

Posto che il principio di sussidiarietà c.d. verticale imporrebbe di favorire l'ente pubblico più vicino ai cittadini, la Consulta dovrebbe escludere una chiamata in sussidiarietà da parte dello Stato nelle fattispecie nelle quali sia dato spazio alla legge regionale residuale.

Così ricostruito l'*iter* concettuale di un orientamento c.d. "centralista" della Corte costituzionale, emerge che le sentenze nn. 80 del 2012 e 91 del 2020 inaugurano un nuovo corso.

E' importante isolare, in questa giurisprudenza costituzionale recente, tutti i nodi concettuali che la Consulta scioglie a favore delle regioni dopo un lungo "inverno".

In primo luogo, la Corte costituzionale individua, a fronte della materia dei "livelli essenziali delle prestazioni" di competenza statale e della materia del

30 R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., pp. 258 ss.

31 L. VIOLINI, *I dilemmi irrisolti delle politiche di contrasto alla povertà. Solo centralismo*, in *Regioni*, 2018, n. 3, p. 247.

32 R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, II ed., cit., pp. 247 ss.; R. BIN-F. BENELLI, *Prevalenza e "rimaterializzazione delle materie": scacco matto alle Regioni*, in *Regioni*, 6, 2009, pp. 1207 ss.; A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2003, pp. 1 ss.; R. DICKMANN, *La Corte costituzionale attua (ed integra) il Titolo V*, in *www.federalismi.it*, 2003, n. 12, pp. 3 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo "redivivo" e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, cit., pp. 2 ss.; M. BELLETTI, *Il difficile rapporto tra "tutela della salute" ed "assistenza ed organizzazione sanitaria". Percorsi di una prevalenza che diviene cedevole*, in *Regioni*, 2006, n. 5, pp. 1176 ss.

33 Corte cost. 23 dicembre 2003, n. 370; Corte cost. 28 gennaio 2005, n. 50; Corte cost. 8 giugno 2005, n. 219; Corte cost. 16 giugno 2005, n. 234; Corte cost. 5 maggio 2006, n. 181; Corte cost. 29 maggio 2009, n. 166; Corte cost. 29 maggio 2009, n. 168.

34 A. LUCARELLI, *Il potere regolamentare delle regioni nel "nuovo" regime delle competenze*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2015, p. 3.

“coordinamento della finanza pubblica” di competenza concorrente, la materia residuale dei “servizi sociali” rispetto alla quale riconosce la “generale competenza della regione”. In quest’ultima espressione non è difficile individuare per la Consulta una competenza esclusiva della regione posto che la dottrina<sup>35</sup> ha chiarito che non tutte le competenze che hanno natura “residuale” siano anche esclusive.

In secondo luogo, la Consulta riconosce implicitamente che la materia dei “servizi sociali” non è una materia-oggetto, ma una materia-funzione, perché ritiene che essa possa avere carattere trasversale lì dove afferma che “oltre tale limite (della legislazione statale in materia dei livelli essenziali delle prestazioni) si riespande la generale competenza della Regione sulla materia, residuale, oggetto di disciplina (sentenza n. 222 del 2013)”.

In terzo luogo, la Corte costituzionale esclude, implicitamente, che la materia dei “livelli essenziali delle prestazioni” sia prevalente sulla materia dei “servizi sociali” di competenza della regione. Ancora la Corte esclude implicitamente che lo Stato, nella sua legislazione, abbia fissato i punti di equilibrio a proprio favore, oltre i quali non potrebbe riespandersi la competenza residuale regionale in tema di servizi sociali.

Inoltre la Corte esclude, implicitamente, che nella legislazione statale non vi sia stata alcuna chiamata in sussidiarietà rispetto alla materia dei “servizi sociali” di competenza residuale e, anzi, all’opposto la Corte ritiene che lo Stato nella sua normazione (art. 2, comma 1, d.P.C.m. 259 del 2013) abbia espressamente previsto in concreto, nel testo stesso della legge, che le regioni, erogatrici dei servizi pubblici sociali, possano prevedere, accanto agli indicatori ISEE (della situazione economica equivalente) «criteri ulteriori di selezione volti ad identificare specifiche platee di beneficiari, tenuto conto delle disposizioni regionali in materia e delle attribuzioni regionali in tema di servizi sociali».

E’ tempo di concludere. L’impressione globale è che fino a quando prevarrà, nel pensiero della Corte costituzionale, la c.d. “funzione tutoria dello Stato nei confronti delle regioni, queste ultime non potranno che vedere sensibilmente compromessi i loro ambiti di competenza”<sup>36</sup>. E la dottrina più attenta<sup>37</sup> ha giustamente osservato che

35 R. BIN-G. FALCON (a cura di), *Diritto regionale*, cit., p. 258.

36 M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Regioni*, Il Mulino, Bologna, 2006, n. 5, p. 929; A. D’ATENA, *Tra Spagna e Germania. I modelli storici del regionalismo italiano*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizione unitaria e processi di federalismo*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 93 ss.

37 Sulla ricostruzione nel giudizio di costituzionalità della teoria delle norme interposte tra le quali vanno ascritti i principi fondamentali deducibili da leggi statali v. l’analisi sistematica ed efficiente di M. SICLARI, *Le «norme interposte» nel giudizio di costituzionalità*, Cedam, Padova, 1992, pp. 111 ss. il quale conclude che «l’unico

il modo più utilizzato per limitare la potestà legislativa regionale è la configurazione di principi fondamentali posti da leggi statali. Ma nella giurisprudenza costituzionale più recente si scorge la fine di questo atteggiamento “tutorio”.

---

carattere comune delle norme considerabili come interposte è la parametricità o, in altri termini, il valore costituzionale (derivato) inteso nel senso più ristretto di <<trattamento>> ai fini del giudizio di costituzionalità>>.