



5 OTTOBRE 2022

Materie trasversali e leale collaborazione

di Gennaro Ferraiuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II

Materie trasversali e leale collaborazione^{*}

di Gennaro Ferraiuolo

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli studi di Napoli Federico II

Abstract [It]: Il lavoro analizza le competenze cd. trasversali dello Stato nel loro rapporto con il principio di leale collaborazione. In particolare, si individuano tre fasi dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, che mostra un andamento oscillante ma nel complesso orientato in senso centripeto. Ne deriva la moltiplicazione dei canali di intervento statale a garanzia degli interessi unitari e una connessa marginalizzazione della logica cooperativa, in particolare per effetto del ricorso al criterio della prevalenza.

Title: Transversal subjects and loyal cooperation

Abstract [En]: The work analyses the so-called “transversal competences” of the State legislative function in their relation to the principle of loyal collaboration. Three phases of the relevant constitutional jurisprudence are identified, which show an oscillating trend but overall oriented in a centripetal sense. The result is the multiplication of State intervention channels to protect unitary interests, as well as a marginalization of the cooperative logic, in particular due to the use of the prevalence criterion.

Parole chiave: Stato regionale, riparto di competenze legislative, interessi unitari, leale collaborazione, giurisprudenza costituzionale

Keywords: Regional State, division of legislative powers, unitary interests, loyal collaboration, constitutional jurisprudence

Sommario: 1. Premessa: quali materie trasversali, quale idea di collaborazione. 2. Il primo assestamento: la trasversalità immateriale. 3. La trasversalità materiale prevalente. 4. Dalla trasversalità delle (non) materie alla trasversalità del riparto di competenze.

1. Premessa: quali materie trasversali, quale idea di collaborazione

Il presente studio guarda a quelle competenze, configurate come “trasversali”, che – in linea di principio – non individuerrebbero precisi campi materiali, abilitando invece lo Stato a intervenire, trasversalmente appunto, anche in ambiti di spettanza regionale, allorquando vengano in rilievo specifiche esigenze ad esse sottese. Si tratterebbe, pertanto, di «materie non-materie», costruite «in funzione [...] del fine e non dell'ambito di incidenza»; con esse si individua «non l'oggetto della competenza, ma gli scopi che mediante essa vanno perseguiti»¹.

La nozione in parola può assumere una valenza paradigmatica dell'impianto autonomistico italiano, come definito dalle modifiche introdotte con la legge costituzionale n. 3 del 2001. Per quanto prontamente prefigurata dalla dottrina nell'immediatezza della novella costituzionale², essa si consolida in sede

^{*} Articolo sottoposto a referaggio. Il presente lavoro è destinato al volume *Questioni aperte nei rapporti tra Stato e regioni*, a cura di D. de Pretis – C. Padula (Giappichelli, Torino, in corso di pubblicazione).

¹ Così A. D'ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2003, pp. 21-22.

² Tra i tanti, G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2001, p. 1247 ss.; A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche*

giurisprudenziale, come tanti dei tasselli che ricompongono il mosaico del Titolo V della Parte II della Carta, in particolare quello del riparto delle competenze legislative³. E – profilo direttamente connesso alla prospettiva in questa sede adottata – la categoria entra in contatto, contribuendo per alcuni versi a definirne la fisionomia, con uno dei principi costituzionali che sorreggono l’assetto regionalistico italiano: quello di leale collaborazione, forse non adeguatamente messo a fuoco (nella sua portata e nella sua strumentazione) dalla revisione costituzionale⁴ ma poi *emerso*⁵ nel dispiegarsi delle relazioni tra livelli territoriali di governo, per come conformate dal giudice costituzionale. Una emersione – tanto nella prima quanto nella seconda fase del nostro regionalismo – probabilmente inevitabile, se è vero che gli assetti cooperativi si riconnettono direttamente alle esigenze dello Stato sociale⁶ che, sia pure in crisi⁷, conserva quantomeno la missione di garantire su tutto il territorio nazionale, proprio attraverso la competenza che più di tutte incarna l’idea di trasversalità, «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 117, co. 2, lett. *m* Cost.)⁸. In quest’ottica, la sfida di una *eguaglianza sostenibile* – «capace di coniugare la realizzazione delle fondamentali istanze di eguaglianza e solidarietà con altri valori pure

della normazione ed al piano dei controlli, in *Quaderni regionali*, n. 2, 2001, p. 593; S. MANGIAMELI, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, p. 135

³ In merito, si veda la recente ricostruzione di S. STAIANO, *Costituzione italiana: art. 5*, Roma, 2017, p. 90 ss.

⁴ All’indomani dell’entrata in vigore della revisione del 2001, parte della dottrina era addirittura indotta ad intravedere elementi di netta discontinuità rispetto agli sviluppi in senso cooperativo conosciuti fino a quel momento dal regionalismo italiano: cfr. A. ANZON, *Un passo indietro verso il regionalismo “duale”*, 14 gennaio 2002, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; le medesime tesi erano riprese in ID., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002, p. 195 ss.

⁵ Cfr. A. GRATTERI, *La faticosa emersione del principio costituzionale di leale collaborazione*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 416 ss.

⁶ Concezione duale-garantista dell’autonomia territoriale e Stato sociale possono apparire categorie in naturale tensione tra loro: «il profilo della garanzia è individualistico e sottovaluta interamente le esigenze sociali, tanto che queste sembrano non avere neppure possibilità di affacciarsi sulla soglia dei fatti rilevanti, giacché non trovano canali adatti» (così G. BERTI, *Art. 5*, in G. Branca [a cura di], *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali. Art. 1-12*, Bologna-Roma, 1975, p. 281). In tema v. pure A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo: i dilemmi del regionalismo*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 1983, p. 43 ss., che, guardando alle esperienze di federalismo tedesco e statunitense, osserva (p. 44) come «la fase del decentramento duale corrisponda al periodo del capitalismo non regolato, ossia un sistema politico dominato dal relativo non-intervento dello Stato nei rapporti economici e sociali. Quando invece l’impatto delle concentrazioni industriali e delle organizzazioni sindacali richiede allo Stato di correggere la dinamica delle forze spontanee del mercato e poi di regolarla, anche la forma del decentramento duale entra in crisi e diviene potente l’esigenza di un decentramento cooperativo». In senso analogo, cfr. P. BILANCIA, *Stato unitario accentrato, decentrato, federale: dalle diverse origini storiche alla confluenza dei modelli*, in AA. VV., *Scritti in memoria di Livio Paladini*, vol. I, Napoli, 2004, p. 274; A. REPOSO, *Profili dello Stato autonomo. Federalismo e regionalismo*, Torino, 2005, p. 121; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e regioni*, Milano, 2008, p. 3 ss.; P. COSTA, *Separazione verticale dei poteri e libertà. A proposito di una relazione trascurata nel regionalismo italiano*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, spec. p. 100 ss.

⁷ Sulla fallacia della idea della crisi dello Stato sociale, illuminanti e attualissime le riflessioni di F. CAFFÈ, *La fine del «welfare state» come riedizione del «crollismo»*, in ID., *In difesa del welfare state. Saggi di politica economica*, Torino, 2014 (prima edizione 1986), p. 39 ss.

⁸ Si tratta, per G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2004, p. 490, della «più “trasversale” delle attribuzioni statali»; per G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in A. Concaro – N. Zanon (a cura di), *L’incerto federalismo. Le competenze statali e regionali nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 2005, p. 223, della «materia trasversale per eccellenza».

inseriti [...] nel contesto costituzionale»⁹ – potrebbe addirittura richiedere un livello di integrazione delle politiche condotte ai diversi livelli di governo e vincoli solidaristici tra lo Stato e le Regioni (e tra Regioni) ancor più forti che in passato¹⁰.

Nella prospettiva che interessa, è opportuno chiarire, preliminarmente, cosa si ritiene vada ricondotto ad una dimensione in senso pieno collaborativa.

Le materie trasversali sono, senza dubbio alcuno, uno dei canali di emersione di quegli interessi unitari in apparenza pretermessi dalla revisione del 2001¹¹. Ciò non ne implica però, in via immediata, la valenza collaborativa: i momenti di interferenza tra competenze e politiche allocate a differenti livelli di governo – riscontrabili in qualsiasi ordinamento unitario territorialmente composto – potrebbero infatti risultare manifestazione di una logica duale o tradursi, nella pratica, in strumenti di mera affermazione della supremazia statale¹². Ciò è peraltro coerente con l'idea, da più parti sostenuta, secondo cui la posizione paritaria tra enti costituirebbe l'irrinunciabile presupposto di una effettiva collaborazione tra livelli di governo¹³: in questa chiave a contrapporsi alla collaborazione non è tanto (o solo) il concetto di

⁹ Così A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. Bettinelli – F. Rigano (a cura di), *La riforma del Titolo V*, cit., p. 123. L'Autore, da un lato (pp. 121-122), vede nella lett. m dell'art. 117 una *risorsa dell'unità* che «non persegue più la (finta ma rassicurante) uniformità in ogni aspetto relativo ai diritti o ai servizi fondamentali, ma un obiettivo di omogeneità “sostanziale”»; dall'altro (p. 123), sottolinea la permanenza delle «indicazioni costituzionali sui diritti e sull'eguaglianza (formale e sostanziale) che forniscono una linea di ancoraggio superiore, un orientamento vincolante, per quanto possa essere “mobile” e irriducibile ad una configurazione oggettiva». Sul concetto di *eguaglianza sostenibile* l'A. è tornato di recente in ID., *Eguaglianza. Paradigmi e adattamenti di un principio ‘sconfinato’*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2021, p. 40 ss.

¹⁰ Cfr. P. CIARLO, *Le nuove regioni: vocazione all'economia territoriale, crisi del criterio di competenza e contrattualismo politico*, in *Nuove autonomie*, n. 6, 2001, p. 781 ss. Sulle materie trasversali intese come una delle *zone specifiche* «in cui il principio di leale collaborazione dovrebbe acquistare corpo e concretezza», cfr. F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza e «rimaterializzazione delle materie»: scacco matto alle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 2009, p. 1189; R. BIN, *Il governo delle politiche pubbliche tra Costituzione ed interpretazione del giudice costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 3, 2013, p. 514.

¹¹ Il dibattito sulle sorti della garanzia degli interessi unitari immediatamente a ridosso delle modifiche costituzionali del 2001 evidenzia da subito spunti di interesse, in parte confermati dai successivi sviluppi giurisprudenziali: tra i numerosi apporti sul tema, si vedano A. RUGGERI, *“Forme” e “tecniche” dell'unità, tra vecchio e nuovo regionalismo*, in ID. *“Itinerari” di una ricerca sul sistema delle fonti*, VI, 1, Torino, 2002, p. 391 ss.; A. BARBERA, *Chi è il custode dell'interesse nazionale?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2001, p. 345 ss.; R. TOSI, *A proposito dell'«interesse nazionale»*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 86 ss.; R. BIN, *L'interesse nazionale dopo la riforma: continuità di problemi, discontinuità della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1213 ss.; B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 30 settembre 2002.

¹² In tema, si vedano le considerazioni svolte, con riferimento all'evoluzione dell'ordinamento tedesco, da R. BIFULCO, *La cooperazione nello Stato unitario composto*, Padova, 1995, spec. p. 90 ss. Sulla necessità di tenere distinte le ipotesi di cooperazione da quelle di affermazione di mera supremazia dello Stato sulle Regioni, cfr. S. BARTOLE, *La Corte costituzionale e la ricerca di un temperamento fra supremazia e collaborazione nei rapporti fra Stato e Regioni*, in *Le Regioni*, n. 3, 1988, p. 588.

¹³ In tale prospettiva v., ad. esempio, A. BALDASSARRE, *Rapporti tra Regioni e Governo*, cit., p. 46 ss.; F. RIMOLI, *Il principio di cooperazione tra Stato e Regioni nella giurisprudenza della Corte costituzionale: riflessioni su una prospettiva*, in *Diritto e società*, 1988, p. 372; con specifico riferimento all'ordinamento tedesco, A. ANZON, *La Bundestreue e il sistema federale tedesco: un modello per la riforma del regionalismo in Italia?*, Milano, 1995, p. 25 ss. In chiave critica rispetto a siffatta impostazione, cfr. M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, cit., p. 1320 ss.; A. BARBERA, *Regioni e interesse nazionale*, Milano, 1973, p. 284; C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007, pp. 76-77; P. CARROZZA, *Principio di collaborazione e sistema delle garanzie procedurali (la via italiana al regionalismo cooperativo)*, in *Le Regioni*, 1989, p. 479 ss., che distingue tra fra cooperazione volontaria (o orizzontale) e cooperazione impropria (o

separazione quanto, piuttosto, quello di supremazia. Detto in altri termini: non si tratta di rintracciare, in determinati ambiti, una mera *coesistenza* (o *convivenza*) tra legge statale e regionale¹⁴, quanto piuttosto di considerare i modi della produzione normativa (non soltanto di rango primario) e di allocazione delle funzioni amministrative. È in ragione di quanto detto che, ad esempio, la competenza di tipo concorrente è stata ritenuta un «sistema di riparto [...] strutturalmente lontanissimo dal favorire lo sviluppo di un modello cooperativo», che «ha condotto verso la formazione di una posizione di supremazia dello Stato»¹⁵.

Se integrazione tra piani competenziali non significa, meccanicamente, collaborazione, potendo ben risolversi in una semplice prevalenza dello Stato che toglie campo all'autonomia, alla logica duale potrebbero continuare ad ascrivere anche i titoli competenziali trasversali, ricompresi tra quelli esclusivi dello Stato: strumenti, dunque, attraverso cui quest'ultimo assicura, in maniera *separata*, il perseguimento di fini ritenuti non frazionabili. La declinazione collaborativa delle materie trasversali – o di alcune materie trasversali – va pertanto desunta e affermata al di là della loro conformazione finalistica, partendo da dati normativi di sistema: assumendo, ad esempio, una pervasività del principio di leale collaborazione (implicito, almeno nella sua valenza generale)¹⁶ tale da informare (anche) il complessivo assetto del riparto di competenze legislative¹⁷; o – altra strada percorribile – ritenendo che la portata trasversale di una materia determini sempre una ipotesi di concorrenza di competenze strutturalmente non districabile attraverso il criterio di prevalenza ma ricorrendo al variegato strumentario cooperativo¹⁸. Letture, quelle appena richiamate, evidentemente distanti dal pensiero di chi, distinguendo tra «ambiti normativi caratterizzati da una “concorrenza di competenze”» e quelli «segnati dell'esercizio da parte dello Stato di competenze “trasversali”», ritiene estranea ai secondi la logica cooperativa, in quanto non coerente con le esigenze di perseguimento di interessi unitari sottese a questi titoli di intervento (esclusivo) dello Stato¹⁹.

verticale). In coerenza con tale visione, il principio di leale collaborazione è stato ritenuto un *corollario* dell'art. 114 Cost., nella portata paritaria sottesa alla formulazione introdotta con la revisione del 2001: v. P. VERONESI, *I principi in materia di raccordo Stato-Regioni dopo la riforma del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1043.

¹⁴ Così F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1208.

¹⁵ R. BIFULCO, *La cooperazione*, cit., p. 187. Sui rischi che gli stessi strumenti cooperativi trascolorino in una «pseudocollaborazione» orientata in senso centralistico, cfr. C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., p. 39 ss.

¹⁶ Come noto, la leale collaborazione è espressamente costituzionalizzata, dopo la revisione del 2001, soltanto in riferimento alla disciplina dei poteri sostitutivi contenuta nell'art. 120 Cost.: il che, secondo qualcuno, ne attesterebbe un recepimento non generalizzato (in tal senso A. ANZON, *I poteri delle Regioni*, cit., p. 210).

¹⁷ In tale direzione v. C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., pp. 69-70.

¹⁸ Sembrerebbe questa la lettura proposta da S. AGOSTA, *La leale collaborazione*, cit., pp. 236-237, ad avviso del quale la sussistenza di un titolo di intervento statale trasversale – ma comunque esclusivo – renderebbe sufficiente la previsione di strumenti cooperativi deboli.

¹⁹ Così S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo nell'esperienza italiana del primo e del secondo regionalismo*, Roma, 2008, p. 103 ss. (spec. p. 111); ID., *Sull'arte di definire le materie dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, p. 343; nonché L. VIOLINI, *La negoziazione istituzionale nell'attuazione della Costituzione: livelli essenziali e scelte di sussidiarietà a raffronto*, in Id., (a cura di), *Itinerari di sviluppo del regionalismo italiano*, Milano, 2005, p. 206.

Qualunque sia il percorso ricostruttivo prescelto, l'ipotetica lettura collaborativa delle interferenze da materie trasversali, una volta affermata, si imbatte comunque in uno dei principali limiti dell'intervento di revisione del 2001, quello dell'assenza di sedi organiche di raccordo in grado di incidere sulla dimensione legislativa²⁰. Come per altri casi di integrazione competenziale²¹, la dinamica cooperativa è destinata pertanto a scivolare dal piano della produzione normativa primaria a quello del raccordo tra esecutivi, in una dimensione amministrativa²². Ricongiungendo gli ultimi due spunti prospettati (la non scontata portata collaborativa della trasversalità; la caduta della collaborazione dal piano legislativo a quello amministrativo) è opportuno ricordare come l'inattuato art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 profili, mediante il rafforzamento procedurale del co. 2, un impulso alla collaborazione legislativa per le sole leggi statali riconducibili alla potestà concorrente²³ (oltre che all'art. 119 Cost.); laddove, invece, tutte le materie dell'art. 117 co. 2 restano indistintamente rimesse al normale procedimento legislativo²⁴. Come ultima notazione preliminare, intesa anche a delimitare il campo della presente riflessione, va evidenziato come la trasversalità si presenti invero nozione alquanto indefinita nei suoi precisi contorni. Partendo dalla distinzione tra *ambito materiale* e *materia*, che nell'art. 117 Cost. «separa le etichette “vuote”

²⁰ Sul legame tra Camera di rappresentanza territoriale e modello cooperativo cfr. P. BILANCIA, *Osservazioni a prima lettura sulla configurazione proposta di Senato federale e sul bicameralismo «asimmetrico»*, in F. Bassanini (a cura di), *Costituzione. Una riforma sbagliata. Il parere di sessantatré costituzionalisti*, Firenze-Antella, 2004, p. 442; N. OCCHIOCUPO, *Le Regioni in Parlamento. Attualità di una ormai antica proposta: la Camera delle Regioni*, in *Le Regioni*, n. 5, 1989, p. 1335 ss.; G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 1997, p. 277; R. BIFULCO, *Il bilancino dell'orologio. Appunti per la riforma del Senato*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2003, p. 209 ss.

²¹ Ad esempio, quello della concorrenza di competenze (non prevalenti) o dell'attrazione in sussidiarietà della funzione legislativa, quest'ultimo inaugurato dalla celebre sentenza n. 303 del 2003. In tale pronuncia, invero, potevano intravedersi spazi per una collaborazione rivolta ad incidere sull'esercizio della funzione legislativa, prospettiva poi smentita da passaggi giurisprudenziali successivi. Nuove aperture in tal senso si ritrovano ora nella sent. n. 251 del 2016, laddove viene però in rilievo specifico la produzione normativa primaria mediante delegazione legislativa: tra i molti commenti alla decisione, cfr. A. POGGI - G. BOGGERO, *Non si può riformare la p.a. senza intesa con gli enti territoriali: la Corte costituzionale ancora una volta dinanzi ad un Titolo V incompiuto. Nota alla sentenza n. 251/2016*, in *federalismi.it*, n. 25, 2016; R. BIFULCO, *L'onda lunga della sentenza 251/2016 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 3, 2017; S. AGOSTA, *Nel segno della continuità (più che della vera e propria svolta) l'apertura alla leale collaborazione tra Stato e Regioni della sent. n. 251/2016 sulla delega in materia di riorganizzazione della P.A.*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 gennaio 2017. Sul seguito della pronuncia, che ne ridimensiona la portata innovativa, cfr. C. CARUSO, *La leale collaborazione ai tempi del judicial regionalism. Da metodo di governo a criterio di giudizio*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4, 2021, p. 917 ss.; A. AMBROSI, *La partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, a quattro anni dalla sent. n. 251 del 2016*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 272 ss.

²² Sui limiti del sistema delle Conferenze come sede di raccordo tra Stato e regioni, cfr. di recente C. CARUSO, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2021, p. 296 ss. (pure ID., *La leale collaborazione*, cit., p. 920 ss.); A. POGGI, *Tornare alla normalità dei rapporti Stato-Regioni. Errori da evitare e lezioni da meditare*, in *federalismi.it*, n. 25, 2020, pp. ix-x

²³ In questo caso, dunque, sarebbe quello specifico procedimento – che coinvolge la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata da rappresentanti regionali – a innestare elementi di collaborazione su una tipologia di competenza legislativa che ne è, di per sé, sprovvista.

²⁴ Lo rileva G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti del regionalismo italiano, a venti anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 229.

da quelle che invece indicano contenuti tangibili», si è presto sottolineato come «di materie di questo secondo tipo ce ne [siano] davvero poche»²⁵.

Ancora, una portata trasversale – incidente sul riparto di competenze legislative – può rinvenirsi in dati normativo-costituzionali rinvenibili al di fuori del Titolo V, Parte seconda della Carta fondamentale²⁶. La Corte costituzionale ha infatti individuato, in più occasioni, *valori costituzionali primari* posti al di sopra dei disposti dell'art. 117. La ricerca scientifica, ad esempio, pur ricompresa – in quanto materia – nell'elenco della potestà concorrenti, presenterebbe anche una consistenza di *valore*, radicata negli artt. 9 e 33 Cost., «in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati»²⁷. Discorso analogo vale per l'«interesse generale allo sviluppo della cultura» (anch'esso riconducibile all'art. 9 Cost.), «il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni [...] anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni»²⁸; o, ancora, per il principio del pluralismo informativo esterno, «uno degli imperativi ineludibili emergenti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di emittenza televisiva [...], esprimendo l'informazione una condizione preliminare per l'attuazione dei principi propri dello Stato democratico»²⁹.

Sebbene si tratti di profili di indubbio rilievo per la ricostruzione degli equilibri (o degli squilibri) dell'assetto autonomistico, l'attenzione sarà in questa sede focalizzata su alcuni specifici titoli competenziali dell'art. 117, co. 2 Cost. che, espressamente e in via consolidata, sono qualificati come «trasversali» dalla giurisprudenza della Corte, soffermandosi in particolare sulla loro (ipotetica) valenza collaborativa. Si tratta, precisamente, della «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (lett. *m*); della «tutela della concorrenza» (lett. *e*); della «tutela dell'ambiente» (lett. *j*)³⁰. Si escludono pertanto dall'analisi

²⁵ Così F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1190.

²⁶ Sulle reciproche implicazioni tra disposizioni del Titolo V, Parte II Cost. (e, nello specifico, l'art. 117) e la Parte I della Carta, cfr. R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 793 ss.

²⁷ Cfr. sent. n. 423 del 2004. Nello stesso senso, sent. n. 31 del 2005; n. 270 del 2005; n. 133 del 2006.

²⁸ Cfr. sent. n. 307 del 2004.

²⁹ Così sent. n. 151 del 2005.

³⁰ Si tratta peraltro di una schematizzazione che trova numerosi riscontri in dottrina: v. ad esempio S. MANGIAMELI, *Il principio cooperativo*, cit., pp. 110-111; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2010, p. 149; C. BERTOLINO, *Il principio*, cit., pp. 69-70; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale. La definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, p. 194 (che si riferisce alle «tre principali materie trasversali», tenendo separato il discorso per l'ordinamento penale pur ricompreso tra le stesse); B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 143-144 (che aggiunge anche la competenza di cui alla lett. *r* dell'art. 117, co. 2 Cost., che appare però – al di là del carattere trasversale – di più limitato rilievo sistematico rispetto alle altre richiamate); G. SCACCIA, *Le competenze*, cit., pp. 479-480 (che considera anche la «determinazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane»); G. ARCONZO, *Le materie*, cit., p. 182 ss. (che considera anche l'ordinamento civile e penale). Da ultimo, v. M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *federalismi.it*, n. 20, 2022, p. 19, considera i tre titoli competenziali in questione quelli per i quali la «trasversalità sarebbe pacifica».

anche quelle competenze tipizzate nell'art. 117 (nel secondo e nel terzo comma)³¹ che, pur non configurando vere e proprie «materie oggetto» (il che ha portato, in maniera oscillante, a qualificarle come trasversali), appaiono, più che «materie scopo», «materie-tipo di disciplina»³².

2. Il primo assestamento: la trasversalità immateriale

È significativo che sia la prima pronuncia della Corte costituzionale concernente l'assetto del Titolo V modificato dalla revisione del 2001 a definire i livelli essenziali delle prestazioni in termini non di «materia» in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle» (sent. n. 282 del 2002)³³. E, tuttavia, in tale pronuncia del titolo competenziale né si fa uso ai fini decisori né si definisce la valenza collaborativa: la lettura propostane appare anzi orientata alla separazione tra modalità normative di intervento («senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»). È stato ad ogni modo evidenziato come già a questa prima prospettazione della Corte fosse sottesa l'esigenza di limitare la portata espansiva dei livelli essenziali³⁴, i cui rischi per gli equilibri dell'assetto autonomistico erano stati prontamente prefigurati dalla dottrina³⁵.

Diverso è l'approccio che si riscontra nella sentenza n. 88 del 2003: la lett. *m* dell'art. 117, co. 2 Cost. «attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto. La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato *con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori*» (mio il corsivo).

³¹ Sulla trasversalità di alcuni titoli competenziali attribuiti alla potestà concorrente, cfr. M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive*, cit., p. 19 ss.; F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1191 ss.

³² Come, ad esempio, l'«ordinamento civile e penale» o «le norme processuali» (art. 117, co. 2, lett. *h*): per tale categoria di competenze cfr. F.S. MARINI, *La Corte costituzionale nel labirinto delle materie «trasversali»: dalla sentenza n. 282 alla n. 407 del 2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, p. 2952 (nota n. 5). Una più articolata distinzione, tra materie trasversali, «a tendenza trasversale» e materie «ombrello» è proposta da S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., p. 186 ss.

³³ Sulla pronuncia, cfr. R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1145 ss.; L. VIOLINI, *La tutela della salute e i limiti al potere di legiferare: sull'incostituzionalità di una legge regionale che vieta specifici interventi terapeutici senza adeguata istruttoria tecnico-scientifica*, in *Le Regioni*, n. 6, 2002, p. 1450 ss.; B. CARAVITA, *Prime precisazioni della Corte costituzionale sulla potestà legislativa regionale nel nuovo art. 117*, in *Federalismi.it*, 26 giugno 2002; A. D'ATENA, *La Consulta parla... e la riforma del titolo V entra in vigore*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 3, 2002, p. 2027 ss.

³⁴ Sul punto R. BIN, *Il nuovo riparto*, cit., p. 1147.

³⁵ Cfr. A. D'ATENA, *Materie*, cit., pp. 22-23; G. ARCONZO, *Le materie*, cit., p. 194 ss.

La portata aperta che la Corte richiede alla legge statale di determinazione dei livelli essenziali può essere ritenuta una diretta implicazione del principio cooperativo³⁶: è questo, infatti, che – trattandosi di decisione resa in sede di conflitto intersoggettivo – determina il tono costituzionale della controversia (evitando che la stessa degradi a mero problema di legittimità di un decreto ministeriale non conformatosi alle procedure definite a livello regolamentare o legislativo)³⁷. In siffatta visione, la trasversalità si appoggia necessariamente alle sfere di autonomia legislativa (concorrente o residuale) delle regioni: non avendo consistenza materiale autonoma, diviene tangibile solo nel contatto con esse (mentre privo di rilievo, concettuale e pratico, risulterebbe il rapporto tra competenze trasversali dello Stato e competenze legislative di altro tipo dello Stato medesimo, o una competenza trasversale rispetto a sé stessa che si configurerebbe a quel punto come materia *sic et simpliciter*). Ne deriva sempre, inevitabilmente, un intreccio tra sfere di competenza che – in un clima probabilmente segnato ancora da un certo entusiasmo autonomistico animato dalla revisione del 2001 – vuole evitarsi si traduca in una eccessiva compressione delle competenze degli enti regionali.

Lo schema definito con la sentenza n. 88 del 2003 può essere letto come tentativo di tracciare la strada per un *adeguamento dei metodi della legislazione* coerente con l'art. 5 Cost., ossia con una delle norme costituzionali – probabilmente la principale norma costituzionale – che costituiscono il fondamento del principio di leale collaborazione³⁸. Nello specifico, la legge statale – per quanto non cooperativa nel suo procedimento di formazione in ragione delle carenze del disegno autonomistico, anche nella versione riformata – non deve comunque assumere, quando incrocia competenze regionali, contenuti *rigidamente strutturati a priori ai fini della loro traduzione autoritaria da parte di una burocrazia gerarchizzata*³⁹, dovendo piuttosto risultare aperta ad una loro più specifica definizione generata (anche) dal confronto, sul piano amministrativo, con le istanze espresse dalle autonomie territoriali.

La sentenza n. 88 lasciava in ogni caso aperte non poche incertezze: la conformazione delle procedure definite a livello legislativo sembrava destinata a variare in rapporto alle *necessità dei diversi settori* materiali (si riprendono le parole della Corte); per quello sanitario – toccato dalla decisione – non si desume in termini univoci la *forza* dello strumento collaborativo da utilizzare, e in particolare se possa ritenersi sufficiente il ricorso al parere (come previsto dall'art. 118 del DPR n. 309 del 1990) o si imponga invece l'intesa (secondo il disposto dell'art. 54 della legge 289 del 2002).

³⁶ Cfr. A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1213, che parla di una *riserva di legge relativa rinforzata*, nel rispetto della quale occorre «determinare *procedure adeguate e precise tipologie di atti formali* attraverso cui il Governo può specificare ed articolare i livelli essenziali nei diversi settori».

³⁷ Sul punto E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, n. 6, 2003, p. 1186.

³⁸ Insieme all'art. 97 Cost. e, dopo la revisione del Titolo V, all'art. 120 Cost. (sebbene, come già segnalato, in riferimento alla specifica dimensione dei poteri sostitutivi).

³⁹ Si è parafrasato, nella parte in corsivo, il pensiero di G. BERTI, *Art. 5*, cit., p. 290.

Tali dubbi sono sciolti solo apparentemente da una decisione successiva, la sentenza n. 134 del 2006. Essa, da un lato, amplia la portata della nozione di livelli essenziali (ricomprendendo al suo interno anche le modalità di erogazione delle prestazioni); dall'altro, ne rafforza la portata collaborativa, valorizzando lo strumento della intesa. Tale esito sembra però discendere non dal carattere costituzionalmente necessitato di quello specifico modulo cooperativo ma da esigenze di coerenza-ragionevolezza della disciplina dei procedimenti preposti alla determinazione dei diversi profili attinenti ai livelli di assistenza⁴⁰. Nella giurisprudenza successiva, la Corte ribadisce il carattere «costituzionalmente necessitato» delle procedure collaborative⁴¹, ma si iniziano a intravedere anche pronunciamenti di segno diverso: nella sentenza n. 279 del 2005, in materia di istruzione, determinati contenuti della disciplina statale vengono integralmente ricondotti alla lett. *m* dell'art. 117, co. 2, legittimando l'intervento regolamentare dello Stato senza necessità alcuna di coinvolgimento delle autonomie territoriali⁴².

Nella fase di esordio della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V revisionato, la seconda materia trasversale che emerge è quella della tutela dell'ambiente: anch'essa, nelle parole della Corte, «non una materia in senso tecnico [...] configurabile come sfera di competenza statale rigorosamente circoscritta e delimitata, giacché, al contrario, essa investe e si intreccia indistricabilmente con altri interessi e competenze» (sent. n. 407 del 2002). È questo *intreccio di interessi e competenze* a collocarsi al centro dell'argomentazione, per le implicazioni – in quella vicenda processuale – tra tutela dell'ambiente, tutela della salute, governo del territorio, protezione civile, tutela e sicurezza del lavoro. Questa volta, però, l'argomentazione non sfocia nella prescrizione di procedure collaborative – nella sentenza manca anzi qualsiasi riferimento alla leale collaborazione – ma nella spinta alla integrazione di discipline normative definite, separatamente, a diversi livelli di governo. L'apertura alle regioni della Corte porta però ad ammettere che le stesse possano dettare, «nell'ambito delle proprie competenze [...], una disciplina che sia maggiormente rigorosa [...] rispetto ai limiti fissati dal legislatore statale, proprio in quanto diretta ad

⁴⁰ Su tali aspetti v. E. BALBONI - P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard, leale collaborazione*, in *forumcostituzionale.it*, 7 settembre 2006; sui passaggi giurisprudenziali richiamati, v. pure L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3, 2012, p. 8 ss.

⁴¹ Cfr. sent. n. 98 del 2007: «la «offerta “minimale” di servizi sanitari non è unilateralmente imposta dallo Stato, ma viene concordata per taluni aspetti con le Regioni in sede di determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) (secondo quanto questa stessa Corte, con le sentenze n. 134 del 2006 e n. 88 del 2003, ha ritenuto costituzionalmente necessitato)». Sulla pronuncia cfr. però le osservazioni critiche di A.S. DI GIROLAMO, *Livelli essenziali e finanziamento dei servizi sanitari alla luce del principio di leale collaborazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2007, p. 493 ss., riferite principalmente alla valenza non paritaria delle procedure collaborative, in ragione dei vincoli finanziari che ne condizionano gli esiti.

⁴² L'argomentazione della Corte (sent. n. 279 del 2005) è, in merito, stringata e perentoria: «I regolamenti previsti dall'art. 7, comma 1, della legge n. 53 del 2003 riguardano la determinazione di livelli essenziali della prestazione statale in materia di assetto pedagogico, didattico e organizzativo e sono perciò riconducibili alla competenza statale esclusiva di cui all'art. 117, comma secondo, lettera *m*), della Costituzione. Le norme impugnate, che a tali regolamenti fanno riferimento, non ledono pertanto alcuna competenza regionale né contrastano con il principio di leale collaborazione». Sulla eterogeneità – anche in chiave cooperativa – dei procedimenti volti alla definizione dei livelli essenziali, cfr. C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, p. 1028 ss.

assicurare un più elevato livello di garanzie per la popolazione ed il territorio interessati»⁴³. Come segnalato in dottrina, questa impostazione rischiava invero di rendere la trasversalità meramente «simbolica», quantomeno in talune circostanze: ad esempio allorquando la tutela dell'ambiente incrocia (come nel caso della sentenza n. 407) materie di tipo concorrente, potendo risultare già sufficiente, ai fini della fissazione da parte dello Stato degli standard minimi, la legislazione statale di principio⁴⁴.

L'idea di standard di tutela derogabili *in melius* dalle Regioni esprime ad ogni modo un *favor* autonomistico, in quanto presuppone la frammentazione di una competenza, in principio esclusiva, ritagliandone la porzione lasciata allo Stato⁴⁵. Ed è proprio questa costruzione che – in riferimento alla giurisprudenza dei primi anni di vigenza del Titolo V riformato – sarà considerata da qualche autore come connotativa della trasversalità in quanto tale: «la legge regionale può avventurarsi lungo la strada delle materie trasversali e può anche spingersi più in là della legge dello Stato, a condizione però di rispettare la direzione di marcia e le coordinate del percorso»⁴⁶. Nel caso della tutela dell'ambiente sembrano però assenti implicazioni di natura collaborativa nel senso indicato in premessa: a livelli essenziali delle prestazioni consegnati ad una definizione improntata alla collaborazione (nella loro essenzialità, innalzabili dalle regioni)⁴⁷, si affiancano standard di protezione ambientale (minimi-essenziali e potenziabili anch'essi dalle regioni)⁴⁸ rimessi invece alla decisione unilaterale del legislatore statale. Un differente *status* che non sembra potersi radicare – quantomeno non secondo chiari criteri – nella profondità dell'intreccio competenziale, che proprio nella vicenda decisa con la sentenza n. 407/2002 risulta particolarmente fitto⁴⁹.

⁴³ In sostanziale continuità con siffatta pronuncia, si vedano le sentenze n. 536 del 2002 (in riferimento alle Regioni speciali) e nn. 222 e 226 del 2003, n. 259 del 2004.

⁴⁴ Cfr. F.S. MARINI, *La Corte*, cit., p. 2955.

⁴⁵ Sul punto, in senso critico, M. CECCHETTI, *Legislazione statale e legislazione regionale per la tutela dell'ambiente: niente di nuovo dopo la riforma costituzionale del Titolo V*, in *Le Regioni*, n. 1, 2003, pp. 325 ss.: siffatta visione farebbe sbiadire il principio di unitarietà dell'ambiente affermatosi in sede europea e nella giurisprudenza della Corte costituzionale antecedente alla riforma del Titolo V. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *Sull'arte*, cit., p. 343 ss.; S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., p. 187; e, da ultimo, M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive*, cit., p. 22 ss., che parla di «duplice potenzialità» della materia in questione (in quanto intesa a consentire tanto l'intervento statale quanto quello regionale: sul punto già F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1203 ss.), sottolineando la continuità con il quadro emerso nella giurisprudenza anteriore alla revisione del 2001. Anche A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 20 (nota n. 19) e F.S. MARINI, *La Corte*, cit., p. 2952, sottolineano come ai fini della qualificazione della tutela dell'ambiente come materia trasversale giochi un peso decisivo un inquadramento storico-normativo.

⁴⁶ Così C. MAINARDIS, «Materie» trasversali statali e (in)competenza regionale, in *Le Regioni*, n. 5, 2010, pp. 1129-1130: «le Regioni non perdono la possibilità di esercitare le proprie competenze [...], purché rispettino i “punti di equilibrio” tra interessi costituzionalmente protetti e assicurino una tutela dei valori costituzionali in gioco non inferiore (e semmai superiore) agli standard fissati dalla legislazione statale».

⁴⁷ Cfr. M. BELLETTI, *I “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali...” alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile...*, in *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3/4, 2003, p. 619; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa*, cit., p. 1209 ss.

⁴⁸ Cfr. F. FRACCHIA, *Sulla configurazione giuridica unitaria dell'ambiente: art. 2 Cost. e doveri di solidarietà ambientale*, in *Il diritto dell'economia*, 2002, p. 240; criticamente, M. CECCHETTI, *Legislazione*, cit., p. 327.

⁴⁹ È anzi questo il profilo ritenuto da M. CECCHETTI, *Legislazione statale*, cit., pp. 320 ss., «l'elemento di maggiore interesse» della decisione.

La prospettiva collaborativa – se essa va intesa come qualcosa di diverso dalla semplice integrazione tra sfere competenziali – resta marginale anche con riferimento alla tutela della concorrenza, che «costituisce una delle leve della politica economica statale e pertanto non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell’accezione dinamica [...] che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali». Nella sentenza n. 14 del 2004 – da cui è ripreso il passaggio appena citato – il ragionamento della Corte è tutto incentrato sulla dimensione degli interessi: «una dilatazione massima di tale competenza, che non presenta i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di una funzione esercitabile sui più diversi oggetti, rischierebbe di vanificare lo schema di riparto dell’art. 117 Cost.»; in ragione di tale pericolo, un «intervento statale si giustifica [...] per la sua rilevanza macroeconomica [...]. Appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale»⁵⁰.

Su queste premesse, la legittimità degli interventi statali è dunque misurata sulla loro ragionevolezza: il controllo di costituzionalità□ sarà essenzialmente «diretto a verificare che i loro presupposti non siano manifestamente irrazionali e che gli strumenti di intervento siano disposti in una relazione ragionevole e proporzionata rispetto agli obiettivi attesi». La leale collaborazione – pur evocata quale parametro di giudizio dalle regioni ricorrenti – non viene mai richiamata dalla Corte in motivazione, neanche quando avrebbe potuto rafforzare l’argomentazione in ordine alla legittimità di alcune delle disposizioni legislative impugnate⁵¹. I livelli di intervento appaiono così ancor più separati che nel caso della tutela dell’ambiente: a fronte di quelli di respiro macroeconomico rimessi all’intervento dello Stato, residuerà in capo alle Regioni uno spazio per «misure [...] calibrate sul proprio ambito territoriale per incentivare lo sviluppo economico»⁵². La trasversalità si risolve, nel caso della tutela della concorrenza, in una clausola rivolta a soppesare la dimensione degli interessi sottesi all’intervento legislativo (statale o regionale).

Se tutte le materie trasversali considerate sono dunque accompagnate, quantomeno in questa prima fase di elaborazione giurisprudenziale, dalla individuazione di «un contro-limite in base al quale limitarne (o,

⁵⁰ Nel solco della sent. n. 14 del 2004, si vedano anche le decisioni nn. 272, 320 e 345 dello stesso anno.

⁵¹ Si vedano, in particolare, i punti del *considerato in diritto* nn. 5 e 7, nei quali si discorre di previsioni statali che contemplavano, nella loro messa in opera, la previa intesa da raggiungere in sede di Conferenza. Sul mancato richiamo della pronunzia alla leale collaborazione, cfr. R. BIFULCO, *La tutela*, cit., p. 798 ss. In parziale controtendenza la sentenza n. 1 del 2008 (spec. punto 7.3 del *considerato in diritto*), laddove la Corte censura la mancata previsione di strumenti cooperativi, riconducendone però la specifica definizione alla discrezionalità del legislatore statale.

⁵² Siffatta schematizzazione, analogamente a quella proposta dalla Corte per la tutela dell’ambiente nella sentenza 407/2002, spinge P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in *Rivista Aic*, 2004, a parlare di una trasversalità «in chiave di reciprocità», che giocherebbe a vantaggio dei titoli di intervento regionali (concorrenti o residuali); in senso analogo, G. ARCONZO, *Le materie*, cit., p. 213; F. BENELLI, *La costruzione delle materie e le materie esclusive statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3. 2011, p. 271 ss.;

comunque, poterne governare in via interpretativa) la capacità espansiva in danno alle competenze regionali»⁵³, è solo nel caso dei livelli essenziali che siffatto contro-limite sembra essere direttamente e chiaramente individuato, pur con le incertezze segnalate, nella leale collaborazione.

3. La trasversalità materiale prevalente

Nei successivi sviluppi giurisprudenziali le tre materie trasversali sono rilette in chiave di più accentuata esclusività (valorizzandone la collocazione nel secondo comma dell'art. 117) e, dunque, di separazione. Ciò accade, in particolare, evocando la logica sottesa al criterio di prevalenza: tale soluzione interpretativa suggerisce due preliminari ordini di osservazioni.

In primo luogo, si è rilevato che «applicare il *criterio della prevalenza* a vantaggio di competenze esclusive *trasversali* statali [...] può sembrare addirittura eccessivo se si pensa che la materia *trasversale* reca già implicita una portata espansiva – e dunque una sostanziale *prevalenza* – a detrimento delle competenze regionali. Il *criterio della prevalenza* applicato alle materie *trasversali* ha, a ben vedere, un preciso significato, quello di impedire in concreto finanche quelle limitate ingerenze consentite alle Regioni nelle maglie larghe della competenza *trasversale*, purché giustificate da un autonomo titolo di legittimazione»⁵⁴. E si impedisce, altresì, di considerare costituzionalmente necessaria l'operatività di strumenti cooperativi, avendo la Corte ricostruito prevalenza e collaborazione in termini alternativi: in tale prospettiva, lo spazio conquistato dalla prima implica l'inevitabile arretramento della seconda⁵⁵. Una soluzione che invero non convince: il criterio della prevalenza, infatti, ben avrebbe potuto incidere unicamente sulla forza dello strumento cooperativo da utilizzare. L'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia, piuttosto che ad altre, non si comprende perché debba radicare un intervento che preclude la partecipazione (quand'anche in forma debole) in rapporto a competenze assorbite, ma comunque intaccate, sia pure in modo marginale, dalla disciplina prevalente. Diversamente, risulterebbe più corretto parlare non di prevalenza ma di mera riconduzione di una disciplina legislativa ad uno specifico (ed unico) titolo competenziale.

⁵³ Così S. CALZOLAIO, *Il cammino*, cit., p. 192; in tema v. pure G. SCACCIA, *Le competenze*, cit., p. 485; L. VANDELLI, *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, in A. Pioggia - L. Vandelli (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2005, p. 25.

⁵⁴ Così 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*, n. 5, 2006, pp. 920-921.

⁵⁵ Sulla valenza intrinsecamente duale del criterio di prevalenza, cfr. S. PARISI, *Argomentare e "centralizzare": patterns (giurisprudenziali) in tema di competenza residuale e spinte (legislative) verso il regionalismo duale*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2016, p. 10 ss. Sottolinea come il criterio di prevalenza giochi, di fatto, sempre a vantaggio della competenza statale, risolvendosi in una «riedizione post-riforma dell'interesse nazionale», R. BIN, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, n. 3-4, 2009, pp. 619-620; in merito cfr. pure E. BUOSO, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, n. 1, 2008, p. 81 ss.; C. MAINARDIS, *«Materie»*, cit. p. 1132 ss.; F. BENELLI, *La costruzione*, cit., pp. 282-283.

In secondo luogo, e conseguentemente, ci si deve chiedere se la combinazione di prevalenza e trasversalità non si risolva, in definitiva, nella negazione di quest'ultima: in qualche modo, infatti, «il criterio della prevalenza smentisce la stessa natura “teleologica” che in origine era propria delle materie trasversali»⁵⁶. La «fisiologia delle materie trasversali»⁵⁷, come ricordato, dovrebbe infatti presupporre una carenza di autonomia materiale del titolo competenziale (*materia non-materia*, appunto)⁵⁸, destinato pertanto ad assumere consistenza solo nella sua integrazione con materie in senso pieno; in tale chiave, esse perderebbero il connotato della esclusività, pur se ricomprese nel co. 2 dell'art. 117 Cost.⁵⁹. E, in effetti, si dà un netto scarto tra la trasversalità intesa come «campo di sperimentazione e limatura della leale collaborazione» (pur con le differenze e le precisazioni segnalate) e il «criterio interpretativo basato sulla *prevalenza* della materia che [...] parrebbe riproporre in veste nuova i consolidati meccanismi di operatività del previgente limite dell'interesse nazionale»⁶⁰.

Coerenti con un'idea di *trasversalità (strutturalmente) non prevalente* risultavano alcuni passaggi della stessa giurisprudenza costituzionale: ad esempio laddove si affermava, con riferimento ai livelli essenziali, come «tale titolo di legittimazione legislativa non può essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione, risultando viceversa del tutto improprio e inconferente il riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost., al fine di individuare il fondamento costituzionale della disciplina, da parte dello Stato, di interi settori materiali»⁶¹; e, in termini ancora più espliciti (per quanto stringati), allorquando si sottolineava che i titoli trasversali, «per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale [...], non si prestano ad un giudizio di prevalenza»⁶².

Si tratta di affermazioni che trovano molteplici smentite nell'evoluzione della giurisprudenza della Corte.

⁵⁶ R. BIN, *Il governo*, cit., p. 521: «il linguaggio teleologico della trasversalità aveva schiuso il campo della gestione comune e coordinata delle politiche pubbliche, ma il criterio della prevalenza ha consentito invece allo Stato di appropriarsi di tutti gli oggetti o argomenti di cui la trasversalità può condurre ad occuparsi, edificandoli come parte della materia “esclusiva” (e talvolta di quella “concorrente”)».

⁵⁷ La formula è di F. BENELLI, *Separazione vs collaborazione: due nuove pronunce della Corte costituzionale in tema di tutela dell'ambiente e di materie trasversali*, in *Le Regioni*, n. 4-5, 2008, p. 911.

⁵⁸ A. D'ATENA, *Materie legislative*, cit., p. 21.

⁵⁹ In tal senso, F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1195 (nonché p. 1203 ss.): «le “materie trasversali” portano lo Stato a “invadere” ambiti materiali regionali, ma consentono altresì alle Regioni, nell'esercizio delle attribuzioni loro riconosciute dalla Costituzione, di emanare leggi che oltrepassano la membrana che avvolge le competenze statali, anche se esse sono definite “esclusive”. Il che vuol semplicemente dire che quelle competenze non sono più esclusive». Sul punto v. pure F. BENELLI, *La costruzione*, cit., p. 275; G. SCACCIA, *Le competenze*, cit., p. 482.

⁶⁰ Così C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 951.

⁶¹ Così la sent. n. 285 del 2005; nello stesso senso, sent. nn. 16 3 236 del 2004, n. 383 del 2005 e n. 387 del 2007 (su quest'ultima pronuncia, per il profilo che interessa in questa sede, cfr. E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2007, p. 4333 ss.); cfr. pure L. TRUCCO, *Livelli essenziali*, cit., p. 14 ss.

⁶² Sentenza n. 133 del 2006, in tema di tutela dell'ambiente e ricerca scientifica; sulla decisione cfr. C. LOMBARDI, *Regioni e ricerca scientifica, ovvero l'«eclissi delle materie»?», in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2006, p. 1240 ss.*

La logica della *trasversalità prevalente* si afferma, in termini particolarmente chiari, in riferimento alla tutela della concorrenza⁶³. Con la sentenza n. 401 del 2007, la Corte riconduce la disciplina degli appalti al suddetto titolo competenziale: questo continuerebbe ad essere caratterizzato da una «natura trasversale, non presentando i caratteri di una materia di estensione certa, ma quelli di “una funzione esercitabile sui più diversi oggetti”»; e, tuttavia, «[n]ello specifico settore degli appalti deve [...] ritenersi che la interferenza con competenze regionali si atteggia, in modo peculiare, non realizzandosi normalmente un intreccio in senso stretto con ambiti materiali di pertinenza regionale, bensì *la prevalenza della disciplina statale su ogni altra fonte normativa*»⁶⁴.

Anche il modo di scrutinare la proporzionalità e l'adeguatezza dell'intervento statale si discosta, nella sostanza, dal modello che era stato definito nella sent. n. 14 del 2004 proprio «al fine di “attenuare” l'impatto della trasversalità degli interventi statali a difesa della concorrenza sugli spazi di competenza legislativa regionale»⁶⁵. Per il Giudice costituzionale, «una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale, la stessa può avere anche un contenuto analitico. La proporzionalità e l'adeguatezza non si misurano [...] avendo riguardo esclusivamente al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa. Se così fosse si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina»⁶⁶. Questo approccio spinge il titolo competenziale verso la progressiva acquisizione di contorni materiali pieni, peraltro particolarmente ampi: «con la evidente “trasformazione” di una materia trasversale (alla disciplina della quale potevano concorrere pure le Regioni nell'esercizio delle proprie competenze [...]) in un'area di esclusivo dominio statale, e ciò *a prescindere perfino dal livello di tutela dei valori in gioco*»⁶⁷.

⁶³ Cfr. R. BIN, *Prevalenza*, cit., pp. 618 ss., che parla di «svolta neo-centralistica della Corte» imperniata sul criterio della prevalenza, rispetto alla lettura collaborativa delle materie trasversali sottesa, ad avviso dell'Autore, alla precedente giurisprudenza costituzionale. In senso analogo F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1207 ss., dove si parla di *risrittura delle regole della trasversalità*.

⁶⁴ Sent. n. 401 del 2007 (mio il corsivo); in termini ancora più perentori, la successiva sent. n. 411 del 2008 (su cui cfr. R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 618 ss.).

⁶⁵ Così L. CASSETTI, *Appalti e concorrenza: quante sono le «anime» della competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza»?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2007, pp. 4559-4560; e, in termini ancor più approfonditi, ID., *La Corte costituzionale “salva” le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *federalismi.it*, n. 9, 2008. Cfr. anche R. BIN, *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 404 (che parla della «*riformulazione del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità*» come di una delle *novità* della decisione); C. MAINARDIS, «*Materie*», cit., p. 1131; più di recente F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza nella giurisprudenza costituzionale* *Questioni di competenza e questioni di sostanza*, in *Diritto pubblico*, n. 2, 2020, p. 601 ss.

⁶⁶ Sent. n. 401 del 2007; in direzione analoga le sentt. nn. 430, 443 e 452 dello stesso anno (commentate da L. CASSETTI, *La Corte*, cit.), nonché la sent. n. 283 del 2009 (con nota di E. CARLONI, *L'uniformità come valore. La Corte oltre la tutela della concorrenza*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p. 670 ss.) e la n. 29 del 2010 (su cui C. MAINARDIS, «*Materie*», cit., p. 1128 ss.).

⁶⁷ C. MAINARDIS, «*Materie*», cit., p. 1131. Insiste su tale profilo anche E. CARLONI, *L'uniformità*, cit., pp. 680-681: «per quanto “smaterializzata” e “trasversale”, la tutela della concorrenza acquista [...] un suo oggetto» (nel caso specifico, la «intera disciplina dell'evidenza pubblica»).

Il modulo della prevalenza implica anche l'accantonamento di una logica collaborativa che, se già non era pienamente riconoscibile nello schema della trasversalità della tutela concorrenza costruito nel *leading case* del 2004, ora neanche può essere recuperata postulando una concorrenza di competenze (concettualmente connaturata alla trasversalità, almeno nella elaborazione inizialmente abbozzata dalla Corte costituzionale)⁶⁸: «non sussiste alcun obbligo di coinvolgimento delle Regioni nella fase di esercizio della potestà regolamentare dello Stato nelle materie riservate alla sua competenza legislativa esclusiva. Ciò vale anche per la tutela della concorrenza, in ragione proprio del peculiare modo di atteggiarsi della sua trasversalità. Il rispetto delle regole collaborative può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali [...]. Si realizza, dunque, *una separazione tra competenza statale e competenza regionale* che non richiede [...] particolari forme di leale collaborazione»⁶⁹. In sintesi, ad affermarsi è il trinomio trasversalità-separazione-prevalenza (supremazia statale) piuttosto che quello trasversalità-integrazione-collaborazione.

Il medesimo approccio va ad attenuare quella valenza collaborativa dei livelli essenziali, apparsa centrale nella iniziale impostazione dalla Corte. Ciò accade, anche in questo caso, ritenendo applicabile il criterio della prevalenza alla clausola della lett. *m* dell'art. 117 co. 2, favorendone la materializzazione⁷⁰. Un esito che, in termini ancor più espliciti ed estremi, si riscontra allorché la legge statale intervenga in contesti caratterizzati da «straordinarietà, eccezionalità e urgenza», nello specifico quelli «conseguenti alla situazione di crisi internazionale economica e finanziaria che ha investito negli anni 2008 e 2009 anche il nostro Paese». In siffatto scenario, i livelli essenziali, saldandosi con gli artt. 2, 3 co. 2 e 38 Cost., legittimano l'intervento statale su una materia di competenza residuale (assistenza e servizi sociali), senza

⁶⁸ La leale collaborazione (nella forma dell'intesa) non viene qui recuperata neanche attraverso lo schema dell'attrazione in sussidiarietà, utilizzato dalla Corte in alcuni precedenti in materia: sul punto L. CASSETTI, *Appalti*, cit., p. 4561.

⁶⁹ Sent. n. 401 del 2007, (mio il corsivo): «nel caso in esame, le altre competenze regionali diventano l'oggetto sui cui incide la funzione espletata dallo Stato attraverso l'esercizio della potestà legislativa in materia di tutela della concorrenza. Ciò ovviamente non esclude che rientri nella discrezionalità del legislatore prevedere [...] forme di cooperazione con i livelli di governo regionali nella fase di adozione di singoli atti regolamentari».

⁷⁰ Si veda la sentenza n. 80 del 2007, nella quale tuttavia è accolto il ricorso per conflitto di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano in forza delle disposizioni statutarie e delle relative norme attuative; nonché la sent. n. 322 del 2009, che «rende possibile affermare che la semplificazione appare ormai una sorta di “nuova” materia trasversale», ricavata utilizzando la lett. *m* dell'art. 117, co. 2 Cost. in modo «discutibilmente estensivo», attraverso una «impropria e frammentaria dilatazione dei titoli di competenza esclusiva dello Stato, che vengono piegati per adattarli ai singoli casi concreti, anche a costo di rinviare nella sostanza orientamenti precedenti che parevano sufficientemente consolidati»; «nel caso della disposizione oggetto della pronuncia [...] non appare chiaro né il diritto né la “prestazione” il cui livello essenziale sarebbe garantito» (così G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 834 e p. 838). In senso critico rispetto alla dilatazione dei livelli essenziali operato con quest'ultima pronuncia, cfr. pure T. LOBELLO, *Semplificazione dei controlli amministrativi tra livelli essenziali e tutela della concorrenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6, 2009, p. 4870 ss.: «la legislazione statale [ritenuta dalla Corte conforme a Costituzione] ha disciplinato l'intera prestazione che dev'essere fornita [...] e non si è limitata alla definizione dei livelli essenziali» (pp. 4872-4873). In senso adesivo all'impostazione *ampliativa* della Corte, cfr. G. MANFREDI, *Procedimento amministrativo e diritti civili*, in *Le Regioni*, n. 4, 2010, p. 858 ss. Nella stessa linea, v. pure la sent. n. 278 del 2010.

che si renda necessario garantire alcuna partecipazione regionale, né nella definizione della normativa primaria di dettaglio, né sul piano regolamentare, né su quello dell'esercizio delle funzioni amministrative implicate⁷¹. Tutto questo però – e qui la Corte prova a tenere vivo il contatto con i suoi precedenti, o almeno far apparire transitorio lo scostamento dagli stessi – ribadendo che «una volta cessata la situazione congiunturale [...] dagli strumenti di coinvolgimento delle regioni e delle province autonome non si possa prescindere, avendo cura così di garantire anche la piena attuazione del principio di leale collaborazione, nell'osservanza del riparto delle competenze definito dalla Costituzione»⁷². Al di là di questa precisazione, è indubbio che si assista sia al riconoscimento «un nuovo “livello” interpretativo per la clausola contenuta nella lett. m), comma 2, dell'art. 117 Cost.», sganciato dall'esigenza – chiaramente suggerita dal tenore testuale della disposizione costituzionale – di semplice «fissazione di un livello strutturale e qualitativo di una data prestazione da garantire su tutto il territorio nazionale»; sia alla rottura «con tutti i precedenti che avevano interpretato l'art. 117, comma 2, lett. m) come norma espressiva di un sistema “multilivello” di attuazione dei diritti regolato dal principio di leale collaborazione»⁷³.

In tale fase, sembra dunque passare in secondo piano l'esigenza di contenere la portata espansiva dei livelli essenziali, pur cercando di mantenere – sebbene in maniera oscillante – il contatto degli stessi con la dimensione cooperativa⁷⁴.

Anche le segnalate aperture autonomistiche (non cooperative) connesse alla tutela trasversale dell'ambiente conoscono un certo ridimensionamento. Ciò accade, in primo luogo, allorché la tutela dell'ambiente viene ad essere bilanciata con altri interessi costituzionali: in tale ipotesi, la deroga regionale *in melius*, in precedenza ammessa, viene esclusa, in quanto «si traduce in una alterazione, quindi in una violazione, dell'equilibrio tracciato dalla legge statale»⁷⁵.

⁷¹ Sul punto C. PANZERA, *I livelli essenziali*, cit., p. 945 ss.: «è [...] la prima volta nella giurisprudenza costituzionale che la forza attrattiva esercitata dalla competenza statale in materia di determinazione dei lep si espande in misura tale da far assumere a detta clausola una portata “totalizzante”. Come una specie di *buco nero*, essa assorbe tutto quanto è assorbibile, non lasciando oltre a sé che un vuoto di competenza» (p. 946).

⁷² I passaggi citati sono ripresi dalla sent. n. 10 del 2010.

⁷³ Così, a commento della decisione, 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 *Giurisprudenza costituzionale*, n. 1, 2010, p. 164 ss., che parla di «interpretazione fortemente filo-statalista della competenza suddetta - in precedenza fermamente arginata [...]. Con questa sentenza la competenza a fissare i livelli essenziali viene trasformata in un contenitore vuoto, che il legislatore statale può usare per operare qualsiasi intervento purché trovi una giustificazione della necessità di garantire il “nucleo irriducibile” di un diritto fondamentale». Sulla decisione v. anche 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 *forumcostituzionale.it*, 24 febbraio 2010; C. PANZERA, *I livelli essenziali*, cit., p. 941 ss.

⁷⁴ L'aggancio alla leale collaborazione continua, ad esempio, a riscontrarsi nelle sentenze n. 387 del 2007 e n. 322 del 2009, per quanto non appaia centrale nell'economia dell'argomentazione della Corte (com'era invece accaduto nelle prime decisioni in materia).

⁷⁵ Così nella sent. n. 331 del 2003; in senso analogo la sent. n. 307 del 2003. In tema cfr. G. M. SALERNO, *Derogabilità in melius e inviolabilità dell'equilibrio stabilito dalla legislazione statale organica*, in *Federalismi.it*, n. 14, 2003; sulla nozione di *punto di equilibrio*, posta al centro delle richiamate pronunce, cfr. R. BIN, *«Problemi legislativi e interpretativi nelle materie di competenza*

Vi è però un'altra strada che porta il titolo competenziale in questione a farsi più pervasivo, in forza del principio di unitarietà della tutela dell'ambiente⁷⁶. Si tratta dell'acquisizione di una più piena consistenza materiale, passandosi da una materia-non materia (dunque pienamente trasversale) ad una materia-funzione⁷⁷: «l'ambiente è un bene giuridico, che, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, funge anche da discriminare tra la materia esclusiva statale e le altre materie di competenza regionale»⁷⁸. Si scorge anche qui, nelle parole della Corte, l'intento di rideclinare la trasversalità in termini di prevalenza: «si parla [...] dell'ambiente come “materia trasversale”, nel senso che sullo stesso oggetto insistono interessi diversi: quello alla conservazione dell'ambiente e quelli inerenti alle sue utilizzazioni. In questi casi, la disciplina unitaria del bene complessivo ambiente, rimessa in via esclusiva allo Stato, viene a *prevalere* su quella dettata dalle Regioni o dalle Province autonome, in materie di competenza propria, ed in riferimento ad altri interessi»⁷⁹.

Come nel caso della tutela della concorrenza, si va in direzione del superamento «di un eccessivo relativismo nell'enunciazione delle linee di confine tra competenze statali e regionali»⁸⁰, che vede in definitiva affermarsi il ruolo unificante dei poteri centrali: un percorso, dunque, che si presta ad essere letto in chiave di supremazia statale e si regge sulla prevalenza della tutela dell'ambiente, assecondandone la materializzazione⁸¹. Non mancano, invero, casi in cui l'intreccio di competenze è ritenuto più intricato, e recupera pertanto terreno una logica in senso pieno collaborativa (questa volta secondo lo schema che

regionale». Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V, in AA.VV., *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, p. 314 ss.; F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1196 ss.; F. BENELLI, *La costruzione*, cit., p. 266 ss.

⁷⁶ Su cui cfr. M. CECCHETTI, *Il principio costituzionale di unitarietà dell'ambiente*, in S. Grassi - M. Cecchetti - A. Andronio (a cura di), *Ambiente e diritto*, vol. I, Firenze, 1999, p. 257 ss., 16 ss.; nonché ID., *Principi costituzionali per la tutela dell'ambiente*, Milano, 2000, p. 72 ss.

⁷⁷ Esito prefigurato, criticamente rispetto alla sentenza n. 407 del 2002, da M. CECCHETTI, *Legislazione statale*, cit., p. 326 ss. Sulla materializzazione della tutela dell'ambiente, cfr. di recente A. VUOLO, *L'ambiente e il problematico assetto delle competenze tra Stato e Regioni*, in *Nomos*, n. 3, 2021, pp. 10-11; N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*, in *Federalismi.it*, n. 23, 2022, p. 253 ss.

⁷⁸ Corte cost., sent. n. 104 del 2008; di segno analogo già le decisioni nn. 367 e 378 del 2007, ritenute un «punto di svolta» della giurisprudenza costituzionale in materia ambientale: così M. CECCHETTI, *La materia «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» nella giurisprudenza costituzionale: lo stato dell'arte e i nodi ancora irrisolti*, in *federalismi.it*, n. 7, 2009, p. 19 ss.; e, successivamente, nn. 10, 12, 30, 61 e 275 del 2009. In tema, v. pure D. PORENA, *L'ambiente come “materia” nella recente giurisprudenza della Corte costituzionale: “solidificazione” del valore ed ulteriore “giro di vite” sulla competenza regionale*, in *federalismi.it*, n. 2, 2009.

⁷⁹ Corte cost., sent. n. 378 del 2007, punto 4 del *considerato in diritto* (mio il corsivo). Il processo descritto conduce, in alcuni casi, ad «accreditare una “confinazione” delle competenze statali e regionali»; in altri «a ricondurre interi ambiti di disciplina normativa – oggettivamente o teleologicamente considerati – alla competenza legislativa esclusiva dello Stato»: così M. CECCHETTI, *La materia*, cit., p. 20, che evidenzia le vistose oscillazioni della giurisprudenza della Corte, che non manca di riproporre – in base a criteri non univoci – l'impostazione fondata su standard minimi di tutela derogabili *in melius* dalle regioni. Sul punto v. pure G. ARCONZO, *Le materie*, cit., p. 221-222.

⁸⁰ Così F. BENELLI, *Separazione*, cit., p. 909.

⁸¹ In tale direzione si muove sempre la sent. n. 104 del 2008, dove la Corte afferma, perentoriamente, che le Regioni «non possono reclamare un loro coinvolgimento nell'esercizio della potestà legislativa dello Stato in materia di tutela ambientale, trattandosi di una competenza statale esclusiva». Nel medesimo senso le sent. nn. 88 e 12 del 2009. Sulla dinamica *smaterializzazione-materializzazione*, cfr. F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006; F. BENELLI – R. BIN, *Prevalenza*, cit., p. 1185 ss.

era stato confezionato dalla Corte in rapporto ai livelli essenziali): sul punto, tuttavia, la giurisprudenza non è sempre univoca, né in ordine alla forza degli strumenti cooperativi di volta in volta richiesti (ritenendosi talora sufficienti anche garanzie *minime* di partecipazione delle regioni)⁸², né rispetto alla loro giuridica imprescindibilità⁸³.

Il rilievo del principio di leale collaborazione potrebbe essere recuperato anche per un'altra strada. Nell'osservazione delle tendenze (e delle oscillazioni) giurisprudenziali appena descritte, si è ritenuto che «la riserva allo Stato del potere di individuare i punti di equilibrio [tra diversi interessi costituzionali; tra diversi interessi che insistono sul bene ambiente (secondo l'approccio della sent. n. 105 del 2008)] non significa riconoscere alla legge statale una supremazia gerarchica rispetto alla legge regionale»⁸⁴. Il presidio che avrebbe potuto scongiurare tale esito è rappresentato dal principio di sussidiarietà, che impone, in merito alla «individuazione dei punti di equilibrio normativo», «una verifica sulla ragionevolezza e proporzionalità delle scelte operate dal legislatore statale»⁸⁵. Come prospettato in relazione alla tutela della concorrenza, i criteri regolatori dell'intervento statale sarebbero rappresentati da ragionevolezza e proporzionalità. Ma, come sempre l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela della concorrenza mostra, l'argine da esse costituito rischia di essere agevolmente travolto. E poco aiuta l'ancoraggio dei due criteri alla sussidiarietà: la ragionevole e proporzionata allocazione sussidiaria è per lo più affermata in maniera apodittica, tramutandosi in mero strumento di supremazia statale⁸⁶. Un esito diverso potrebbe prodursi solo se la ragionevolezza della allocazione sussidiaria fosse parametrata sulle risultanze di procedimenti cooperativi, enfatizzando così la valenza giuridica del principio di sussidiarietà. Una ricostruzione, questa, con implicazioni di carattere generale, che sul piano concettuale resterebbe

⁸² Si tratta dell'impostazione che si riscontra nella sent. n. 62/2005: sul rilievo, nella decisione, degli strumenti cooperativi, cfr. M. SCIARRA, *La "trasversalità" della tutela dell'ambiente: un confine "mobile" delle competenze legislative tra Stato e Regioni*, in *associazionedeicostituzionalisti.it*, 11 aprile 2005; N. MACCABIANI, *L'acquis della sentenza n. 62/2005: l'interesse nazionale (?)*, in *Forumcostituzionale.it*, 9 febbraio 2005, che lega la *forza* dello strumento cooperativo richiesto al titolo competenziale (esclusivo o concorrente) su cui poggia l'intervento statale. Si vedano pure le sent. n. 133 del 2006 e n. 105 del 2008, nelle quali è valorizzata invece l'intesa.

⁸³ Cfr., ad esempio, sent. n. 135 del 2005, nella quale si esclude la necessità di collaborazione nella forma anche del semplice dovere di informazione, distinguendosi però – in modo, invero, non del tutto convincente – tra l'assetto normativo transitorio (legittimo per quanto non collaborativo) da quello a regime (cooperativo ma ancora privo di operatività a causa dell'inerzia dell'ente territoriale). Sul punto v. V. VATTANI, *La riaffermazione dell'ambiente come "valore" costituzionalmente protetto ed una precisazione sugli standard di tutela nazionale: riflessioni sulla definizione delle "materie" e sulla funzione della "leale collaborazione"*, in *forumcostituzionale.it*, 26 aprile 2005.

⁸⁴ Così F. BENELLI, *Separazione*, cit., p. 910.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Cfr. E. BUOSO, *Concorso*, cit., pp. 83-84, che evidenzia «la brevità e la concisione degli argomenti che portano a stabilire la materia prevalente, proprio come se si facesse applicazione di una clausola [di supremazia]»; L. CASSETTI, *La Corte*, cit.; C. MAINARDIS, *«Materie»*, cit., p. 1133 ss.; M. ARMANNO, *La Corte costituzionale e la disciplina degli enti lirici tra rischi di abuso delle materie trasversali, elusione della sussidiarietà e incerto utilizzo del precedente*, in *federalismi.it*, n. 17, 2012, p. 134 ss.; R. BIN, *Il governo*, cit., pp. 518-519; V. ONIDA, *Quando la Corte smentisce se stessa*, in *Rivista Aic*, n. 1, 2013, p. 1; R. TOSI, *Il neocentralismo della Corte costituzionale: dei canili e di altre storie*, in *Le Regioni*, n. 4, 2016, p. 620 ss.; F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza*, cit., p. 617.

distinta dal meccanismo – più specifico – dell’attrazione in sussidiarietà della competenze legislative regionali: laddove in questo caso lo Stato interviene deliberatamente, in nome di esigenze di esercizio unitario, su materie di competenza regionale; mentre – nelle ipotesi qui considerate – la *sussidiarietà cooperativa ragionevole* verrebbe a configurarsi come strumento di regolazione delle interferenze competenziali, anche quando sono implicate materie trasversali. Si tratta, evidentemente, di un approccio che, per quanto da tempo auspicato in dottrina⁸⁷, non è tuttavia riscontrabile nella prassi, in ragione, prima di tutto, dei limiti strutturali degli organi cooperativi operanti nel nostro sistema autonomistico.

4. Dalla trasversalità delle (non) materie alla trasversalità del riparto di competenze

Nel primo decennio di vigenza del Titolo V revisionato si consolida dunque la polarità attraverso cui leggere la categoria delle materie (o *non-materie*) trasversali e, paradigmaticamente, le vicende dell’assetto autonomistico italiano. E sono le tendenze descritte nel precedente paragrafo a consolidarsi nella giurisprudenza, trasfigurando l’idea di trasversalità abbozzata, per grandi linee, dal Giudice costituzionale nelle sue prime pronunce: una trasversalità non più appannaggio di determinati titoli competenziali di natura funzionale (dunque immateriali), intesi a fungere da valvole di sicurezza di un sistema segnato – sulla carta – da un sensibile rafforzamento dell’autonomia regionale che sembrava imporre il contenimento delle spinte centripete (attraverso l’apertura alla collaborazione o all’integrazione – per quanto duale – tra interventi dei diversi livelli di governo).

In senso diverso, i titoli trasversali si affermano in una chiave più pienamente materiale, spesso schiacciata sulle nozioni di *prevalenza* e *supremazia* (statale); e tale schema è riferito dalla Corte alla sua *costante giurisprudenza*, quasi a occultare il diverso approccio proposto nei primi anni di vigenza della revisione costituzionale. Esemplificativo, in tal senso, un passaggio della sent. n. 287 del 2016: «secondo la *costante giurisprudenza di questa Corte*, materie di competenza statale esclusiva come quelle [...] della “tutela della concorrenza” [...], assumono, per la loro natura trasversale, carattere prevalente [...] e “possono influire su altre materie attribuite alla competenza legislativa concorrente o residuale delle regioni *fino a incidere sulla totalità degli ambiti materiali entro i quali si applicano*”»⁸⁸.

⁸⁷ Cfr. A. D’ATENA, *Sussidiarietà e sovranità*, in *Annuario 1999. La costituzione europea*, Padova, 2000, p. 17 ss.; ID., *In tema di presidi procedurali del principio di sussidiarietà*, in AA. VV., *Sopranazionalità europea: posizioni soggettive e normazione*, Torino, 2000, p. 173 ss.; A. SPADARO, *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione europea, Stato e Regioni*, in *Rivista Trimestrale di diritto pubblico*, 1994, p. 1042 ss.; L. CAPPUCCIO, *Leale cooperazione e sussidiarietà: affermazione di un modello nel diritto interno e comunitario*, in M. Scudiero (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, vol. II, tomo II, Napoli, 2001, p. 342 ss.; R. BIN, *L’amministrazione coordinata ed integrata*, in *Le Regioni*, n. 5, 2002, spec. p. 1009.

⁸⁸ Sent. n. 287 del 2016 (mici i corsivi). Sul punto insiste, in particolare, M. BELLETTI, *La limitazione della competenza regionale – sempre più «stretta» tra vincoli europei e criterio della prevalenza – impatta sulla funzione sociale della cooperazione nel caso della trasformazione delle banche popolari in società per azioni*, in *Le Regioni*, n. 4, 2017, p. 805 ss., che ragiona in termini di «super-prevalenza», dei titoli di intervento statale come «vere e proprie *supremacy clause*, che “scardinano” la competenza

Si è già detto come un simile assetto mal si concili con l'idea stessa di trasversalità. Questa perde però ancor più autonomia concettuale nel momento in cui emergono ulteriori e molteplici titoli competenziali in grado di operare come veri e propri *pas-se-partout* della legittimità degli interventi dello Stato. Dall'esigenza di rinvenire, nelle pieghe del sistema, quelle risorse di unità che sembravano dimenticate dalla revisione del 2001, si passa ad un quadro in cui, accanto ai meccanismi di attrazione dell'esercizio di competenze (che restano in principio) regionali, si moltiplicano le etichette statali dell'art. 117, anche di tipo concorrente, che consentono di affermare, trasversalmente, la prevalenza degli interessi nazionali. A conquistare campo è dunque la soluzione – quella dell'etichetta (trasversale) prevalente – che, rispetto alle ipotesi di concorrenza (non districabile) di competenze e di attrazione in sussidiarietà⁸⁹, è l'unica che consente di eludere il ricorso a meccanismi cooperativi⁹⁰.

È dunque la stessa dilatazione, sottotraccia, della trasversalità a rendere evanescente una connotazione che ormai non è più riferibile a specifici (e limitati) titoli competenziali esclusivi dello Stato ma all'intero riparto della funzione legislativa. Si è arrivati di recente a discorrere di un assetto segnato da una «netta supremazia statale», in cui «la legge statale mantiene – senza essere troppo disturbata dalla ufficiale necessità di un titolo specifico – la sua capacità di intervenire ed imporsi in qualunque materia»⁹¹. Di questi sviluppi – di cui non si può, in questa sede, dar conto in maniera compiuta – i segni più evidenti sono senz'altro rappresentati dalle *materie delle crisi*⁹².

regionale, anche laddove vi siano sicuri margini di intervento delle Regioni e altrettanto sicuro impatto, anche economico, nonché sul sistema sociale, o socio-sanitario, delle stesse» (p. 806). In tema, v. pure R. TOSI, *Il neocentralismo*, cit., p. 620; sulla attitudine della tutela della concorrenza, attraverso la combinazione di trasversalità e prevalenza, «a modificare la distribuzione costituzionale delle competenze tra lo Stato e le Regioni» si sofferma, di recente, F. TRIMARCHI BANFI, *La tutela della concorrenza*, cit., p. 599 ss.

Tra le altre decisioni, si vedano pure: per i livelli essenziali, le sentenze nn. 80, 108, 164, 187, 203, 207 del 2012, nn. 62 e 104 del 2013 (la prima in stretta continuità con la sent. n. 10 del 2010), n. 121 del 2014, n. 231 del 2017, n. 103 del 2018, n. 142 del 2021; per la tutela della concorrenza, le n. 150 del 2011, nn. 200 e 299 del 2012 (sull'ambivalenza delle due pronunce v., rispettivamente, F. SAITTO, *La Corte costituzionale, la tutela della concorrenza e il «principio generale della liberalizzazione» tra Stato e regioni*, in *Rivista Aic*, n. 4, 2012; e V. ONIDA, *Quando la Corte*, cit.), n. 98 del 2013, nn. 125 e 178 del 2014, nn. 30, 239, 285 del 2016 (la seconda riferita anche ai livelli essenziali), n. 137 del 2018, n. 56 del 2020, nn. 16, 31, 104, 129 e 134 del 2021; per la tutela dell'ambiente, n. 274 del 2013, n. 138 del 2017, nn. 66, 121, 126, 198 e 246 del 2018, nn. 129, 178 e 180 del 2019, nn. 106 e 227 del 2020, nn. 86 e 158 del 2021. Sulle più evoluzioni giurisprudenziali in materia ambientale cfr. A. VUOLO, *L'ambiente*, cit.; N. PIGNATELLI, *La dimensione ambientale*, cit., p. 241 ss.

⁸⁹ Sulla sostanziale confusione dei due istituti, spesso accomunati dal richiamo allo strumento dell'intesa, cfr. C. CARUSO, *La leale collaborazione*, cit., pp. 912-913, che evidenzia però anche come su altri versanti – in particolare quello della distinzione tra intesa forte e intesa debole – si determinino comunque numerose oscillazioni e incertezze nella giurisprudenza (p. 916 ss.).

⁹⁰ Sulla tendenza della Corte costituzionale a ricorrere al criterio di prevalenza piuttosto che alla chiamata in sussidiarietà, v. S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze tra vicende storiche e prospettive di collaborazione*, in *Diritti regionali*, n. 3, 2020, p. 231 ss.

⁹¹ G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 6; G. TARLI BARBIERI, *I nodi irrisolti*, cit., p. 229, che rileva come oramai «alla base della ricorrente conflittualità tra Stato e Regioni vi è [...] l'espansione delle competenze statali ordinamentali e di quelle c.d. trasversali di competenza legislativa esclusiva dello Stato»; nonché M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, in *Rivista Aic*, n. 2, 2014, p. 11.

⁹² Cfr. M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive*, cit., p. 40, che parla di una «configurazione delle materie trasversali in regime di "emergenza", come materie onnivore che non lasciano alcuno spazio a margini di intervento regionale».

In primo luogo, di quella economica (che aveva già contribuito, come visto, alla trasfigurazione dei livelli essenziali delle prestazioni, con la sent. n. 10 del 2010), con l'affermarsi della competenza (concorrente) del coordinamento della finanza pubblica⁹³: questa è ritenuta in grado di affermarsi addirittura nella dimensione organizzativa delle Regioni, travolgendo finanche ambiti rimessi alla fonte statutaria⁹⁴; e può entrare talvolta in tensione, non di rado prevalendo, con la stessa garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni⁹⁵.

Più di recente, la crisi pandemica ha invece svelato la potenza regolativa della profilassi internazionale⁹⁶. Nella nota sentenza n. 47 del 2021 è evidente la strategia argomentativa della Corte: l'«allargamento generoso dei confini oggettivi della materia [...] ha consentito al Giudice delle leggi di muoversi oltre le rigide maglie delle procedure concertative», *declassando* «il principio di cooperazione a semplice monito»⁹⁷. E, per operare senza intralci in tale direzione, la Corte nega espressamente la trasversalità del titolo materiale utilizzato, per quanto l'intreccio con numerosi campi materiali di intervento – statali e regionali – appaia manifesto (al punto che la sentenza stessa ammette la multidimensionalità *assorbente* della materia – «comprensiva di ogni misura atta a contrastare una pandemia sanitaria in corso, ovvero a prevenirla» – e la «ampiezza del fascio di competenze regionali raggiunte dalle misure di contrasto alla pandemia»⁹⁸).

⁹³ Per S. MANGIAMELI, *Il riparto*, cit., le vicende della crisi economica e il ricorso al coordinamento finanziario determinano «una perdita di significato considerevole del riparto costituzionale delle competenze tra Stato e Regioni». In tema, tra i tanti, cfr. M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela dei valori fondamentali esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012; sul rapporto tra coordinamento finanziario e leale collaborazione cfr. D. PARIS, *Il Titolo V alla prova dei piani di rientro: delegificazione dei principi fondamentali e asimmetria fra Stato e Regioni nel rispetto delle procedure di leale collaborazione*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2014, p. 220 ss.

⁹⁴ Sent. n. 198 del 2012, sulla quale si rinvia, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra statuto, legge regionale e decreto legge. Spunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in *federalismi.it*, n. 8, 2013.

⁹⁵ Lo rileva – a commento della sentenza n. 104 del 2013 – M. BELLETTI, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, n. 5-6, 2013, p. 1080 ss.

⁹⁶ In generale, sulle vicende della leale collaborazione durante la pandemia, cfr. A. BARTOLINI, *Superiorem non recognoscens, ovvero quando la leale collaborazione non funziona*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, p. 523 ss.; G. DI COSIMO, *Le forme della collaborazione ai tempi della pandemia*, in *Le Regioni*, n. 3, 2021, p. 543 ss.; C. PADULA, *La pandemia, la leale collaborazione e la Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2021, p. 169 ss.; C. CARUSO, *Cooperare*, cit., p. 299 ss.

⁹⁷ C. CARUSO, *La leale cooperazione*, cit., p. 919. Sul punto v. pure G. BOGGERO, *In pandemia nessuna concorrenza di competenze. La Corte costituzionale promuove un ritorno al "regionalismo della separazione"*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 3, 2021, pp. 119-120.

⁹⁸ «Né tale competenza ha tratti di trasversalità [...] per inferirne che essa si limiterebbe a sovrapporsi alla disciplina legislativa regionale altrimenti competente. La materia della profilassi internazionale ha infatti un oggetto ben distinto, che include la prevenzione o il contrasto delle malattie pandemiche, *tale da assorbire ogni profilo della disciplina*» (sent. n. 47 del 2021, mio il corsivo). Sul punto, cfr. D. MORANA, *Ma è davvero tutta profilassi internazionale? Brevi note sul contrasto all'emergenza pandemica tra Stato e regioni, a margine della sent. n. 37/2021*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2021, p. 14 ss.; C. PADULA, *La pandemia*, cit., p. 179 ss.; G. BOGGERO, *In pandemia*, cit., p. 114 ss.; A. POGGI – G. SOBRINO, *La Corte, di fronte all'emergenza Covid, espande la profilassi internazionale e restringe la leale collaborazione (ma con quali possibili effetti?)*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 4, 2021, p. 254.

Specularmente – va notato – la Corte neanche evoca la prevalenza, ma nella sostanza spinge il suo discorso alle estreme conseguenze sottese a quel criterio, di matrice duale piuttosto che cooperativa⁹⁹.

Sempre in rapporto – sebbene più indiretto – con l'emergenza pandemica, risulta sintomatico della ampia portata, materiale e assorbente, assunta dalla competenza trasversale sui livelli essenziali delle prestazioni l'utilizzo che di essa fa lo Stato. Dopo anni di inerzia nell'intervenire organicamente nella determinazione degli stessi (inerzia stigmatizzata di recente dalla stessa Corte costituzionale)¹⁰⁰, il titolo competenziale è ora genericamente evocato dal legislatore nazionale – per quanto con effetti probabilmente confinati su di un piano simbolico – a fondamento di uno degli atti normativi di maggiore impatto sugli equilibri, non solo territoriali, dell'assetto repubblicano, il decreto-legge n. 77 del 2021, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*¹⁰¹.

La moltiplicazione (quantitativa) e la dilatazione (qualitativa) dei richiamati titoli di intervento hanno generato un ampio dibattito in dottrina; al di là delle diverse posizioni, quel che appare indubbio è che, in entrambi i casi, la dialettica tra centro e periferia si orienta, ancora una volta, in direzione del primo. E se può ritenersi inevitabile e opportuno che per fasi limitate, innanzi a vicende emergenziali di proporzioni inattese, si produca un accentramento della decisione politica, la sensazione è che lo strumentario apprestato innanzi alle crisi tenda a consolidarsi, ben oltre le stesse, nell'ordinario¹⁰², sollevando molteplici incognite sul senso e le sorti dell'autonomia regionale.

A fronte di una simile evoluzione, il contatto dei titoli trasversali qui considerati con i presidi apprestati per arginarne la pervasività può anche non perdersi del tutto: esso però risulta in larga misura accidentale

⁹⁹ Sul punto cfr. G. BOGGERO, *In pandemia*, cit., p. 126 ss.; A. POGGI – G. SOBRINO, *La Corte*, cit., p. 258 ss.; C. CARUSO, *Il regionalismo autarchico è incostituzionale: dal Giudice delle leggi una pronuncia che mette ordine nella gestione territoriale della pandemia*, in *www.questionegiustizia.it*, 13 aprile 2021, p. 5, che parla di criterio di prevalenza «tacito».

¹⁰⁰ Si veda la sent. n. 220 del 2021, che ha ricollegato l'urgenza di definizione dei livelli essenziali alla «equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)» e al «pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali». La definizione dei livelli essenziali risulta peraltro presupposto necessario sia per l'attuazione dell'art. 119 Cost. – soprattutto nelle sue componenti perequative – e della eventuale sperimentazione della differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost. La legge di bilancio per il 2022 (legge n. 234 del 2021) è intervenuta con una serie di disposizioni (art. 1, co. 159 e ss.) relative ai livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS): in merito, cfr. P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, n. 11, 2022, p. 187 ss.

¹⁰¹ Art. 1, co. 3 del DL n. 77 del 2021: «Le disposizioni contenute nel presente decreto, in quanto direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, sono adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Criticamente sul punto, M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista Aic*, n. 3, 2022, p. 285.

¹⁰² Esito auspicato da C. CARUSO, *La leale collaborazione*, cit., p. 925; in senso critico, invece, v. A. POGGI – G. SOBRINO, *La Corte*, cit., p. 256 ss. In termini generali, sulle dinamiche di stabilizzazione dell'emergenza cfr. già S. STAIANO, *Brevi note su un ossimoro: l'emergenza stabilizzata*, in Id. (a cura di), *Giurisprudenza costituzionale e principi fondamentali. Alla ricerca del nucleo duro delle costituzioni*, Torino, 2006, p. 649 ss.

e dunque refrattario a lasciarsi ordinare sulla base di criteri predefiniti. Così, in alcuni casi permarranno, in capo alle Regioni, spazi (separati) di intervento (per rafforzare standard e livelli fissati dal legislatore statale, o per perseguire interessi dimensionati sull'ente)¹⁰³; in altri tale spazio è negato¹⁰⁴, accentuando la valenza esclusiva dell'etichetta implicata. Allo stesso modo, le esigenze cooperative risulteranno talora completamente pretermesse, talaltra assecondate, per quanto attraverso moduli procedurali diversificati¹⁰⁵ (fino ad arrivare a mere esortazioni che, per quanto incisive e nette nel collocare il principio al cuore del sistema, non si traducono nella prescrizione di specifici strumenti operativi)¹⁰⁶.

Anche nel rapporto irrisolto con la leale collaborazione, la categoria delle materie trasversali perde dunque unitarietà, rendendo arduo qualsiasi tentativo di sistematizzazione: sia riflettendo in termini generali sulla categoria (e si tenga conto di quanto ancor più frammentati sarebbero stati i risultati dello studio considerando gli ulteriori profili di trasversalità del riparto), sia guardando a ciascuno dei singoli titoli competenziali su cui si è concentrata l'attenzione. È significativo che si sia di recente parlato delle materie trasversali come *trappola*, proprio in ragione delle «troppe ambiguità» che circondano la nozione¹⁰⁷. Ancora, dunque, un aspetto paradigmatico di un modello autonomistico perennemente alla ricerca di una fisionomia definita¹⁰⁸, segnato da una giurisprudenza oscillante, con esiti decisori che appaiono spesso legati a ragioni di opportunità prima che a valutazioni condotte in punto di stretta legittimità¹⁰⁹. Tutto ciò

¹⁰³ Cfr., ad esempio, sent. n. 200 del 2012, n. 8 del 2013, nn. 104 e 125 del 2014, nn. 105 e 239 del 2016, n. 75 del 2017, n. 44 del 2019, n. 138 e n. 178 del 2020, nn. 21, 86 e 164 del 2021, n. 11 del 2022. Sugli spazi di intervento regionale, comunque esigui, in relazione alla tutela della concorrenza, cfr. F. GUELLA, *L'inammissibilità costituzionale delle lesioni alla concorrenza da parte delle autonomie e l'ammissibilità dei limiti territoriali, conformativi e specifici, alla liberalizzazione del commercio*, in *Le Regioni*, n. 4, 2014, p. 936 ss.

¹⁰⁴ Sent. n. 17 del 2013, n. 299 del 2012, n. 27 del 2013, n. 170 del 2017, n. 178 del 2019, nn. 39, 88, nn. 106 e 258 del 2020, n. 177 del 2021.

¹⁰⁵ Si vedano le sent. nn. 8 e 33 del 2011, nn. 187 e 297 del 2012, n. 192 del 2017, n. 104 del 2021.

¹⁰⁶ Esemplificativa, in tal senso, la sent. n. 62 del 2020, in tema di livelli essenziali: sulla pronuncia cfr. C. BUZZACCHI, *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 2, 2020, p. 663 ss. Si vedano pure le sent. n. 169 del 2017 e n. 104 del 2021. In tema, già R. BIN, *Il governo*, cit., p. 514, segnalava che, nel nostro sistema, «la leale collaborazione, come l'amore, non può essere imposta; di conseguenza, se i due protagonisti politici – le Regioni e il Governo – non cooperano, la leale collaborazione non ci può essere. [...] In assenza di procedure obbligate e di sedi istituzionali adeguate di cui poter difendere il ruolo, la leale collaborazione è affidata esclusivamente alla buona volontà politica delle parti, laddove invece tra Stato e Regioni troppo spesso vi sono stati scontri istituzionali fortissimi». Sulla leale collaborazione intesa come *talante* (atteggiamento), cfr., nella dottrina spagnola, E. AJA FERNÁNDEZ, *El Senado y su función de impulso de la colaboración en el Estado autonómico*, in AA.VV., *Ante el futuro del Senado*, Barcelona, 1996, p. 367.

¹⁰⁷ Così B. CARAVITA, *La sentenza della Corte sulla Valle d'Aosta: come un bisturi nel burro delle competenze (legislative) regionali*, in *federalismi.it-paper*, 21 aprile 2021, p. 2.

¹⁰⁸ In tal senso, v. già M. LUCIANI, *Un regionalismo senza modello*, in *Le Regioni*, n. 5, 1994, p. 1313 ss.

¹⁰⁹ Dato diffusamente e autorevolmente rilevato: cfr. R. BIN, *Prevalenza*, cit., pp. 622-623; V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in AA.VV., *Annuario 2006. La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa*, Napoli, 2010, p. 328; G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009*, cit., p. 827; P. CARETTI, *La Corte e la tutela delle esigenze unitarie: dall'interesse nazionale al principio di sussidiarietà*, in *Le Regioni*, n. 2-3, 2004, p. 387; C. CARUSO, *La leale collaborazione*, cit., p. 914 ss.; S. MANGIAMELI, *L'emergenza non è una materia della legislazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 2, 2021, p. 478.

sembra però prodursi – come accade peraltro su altri terreni¹¹⁰ – in virtù non tanto di esigenze di protagonismo del Giudice costituzionale quanto, piuttosto, della debolezza politica del regionalismo italiano¹¹¹, sferzato ciclicamente, da opposte direzioni, dai venti della enfatica esaltazione e della fervente polemica, che non contribuiscono certo alla sua stabilità. Né a quella delle categorie analitiche che lo concernono.

¹¹⁰ Cfr. S. STAIANO, *In tema di teoria e ideologia del giudice legislatore*, in *Federalismi.it*, n. 17 del 2018; A. MORRONE, *Suprematismo giudiziario. Su sconfinamenti e legittimazione politica della Corte costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2, 2019; ID., *Suprematismo giudiziario II. Sul pangiuridicismo costituzionale e sul lato politico della Costituzione*, in *Federalismi.it*, n. 12, 2021.

¹¹¹ Sul punto, v. R. BIN, *... e l'autonomia politica? Riflessioni del dopo-elezioni*, in *Le Regioni*, n. 2, 2008, p. 243 ss.