

La Regione del Veneto

Il futuro estratto dai fatti
1970-2020

a cura di Mario Bertolissi

Consiglio regionale del Veneto

Marsilio

© 2020 Consiglio regionale del Veneto
© 2020 by Marsilio Editori® s.p.a. in Venezia

Prima edizione: 2020

ISBN 978-88-297-0711-9

www.marsilioeditori.it

CRISTINA DE BENETTI

IL TURISMO, INNOMINATA MATERIA ALLA PROVA DEL REGIONALISMO

1. Premessa. – 2. Il riparto delle competenze. – 3. Valori costituzionali in gioco. – 4. Un inevitabile intreccio di materie.

I. PREMESSA

In questi anni nei quali molto si discute di regionalismo differenziato, sia in ambito prettamente giuridico sia in ambito politico, paiono passare in secondo piano altri profili che, sempre in tema di regionalismo, la riforma costituzionale del 2001 è venuta tracciando.

In particolare ci si riferisce al riassetto del riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni ad opera della riscrittura dell'articolo 117 della Costituzione e al riconoscimento che ne è derivato in capo alle Regioni del *genus* della competenza legislativa esclusiva in non meglio identificate materie.

Come noto, infatti, con la riforma del 2001 le Regioni si sono affrancate dal rispetto dei principi posti dalla potestà legislativa di principio dello Stato «in ogni materia non espressamente riservata alla legislazione statale» ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. Si sono così materializzate delle innominate nuove, ma talvolta vecchie, materie, nelle quali solo il legislatore regionale risulta legittimato a legiferare.

Tra queste le Regioni hanno rivendicato il turismo, materia già di potestà legislativa concorrente.

E, lo si anticipa fin d'ora, si è dell'opinione che proprio l'esperienza ormai quasi decennale¹ offerta dal vuoto legislativo creatosi a livel-

¹ Infatti, come avremo modo di vedere, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 80, solo nel 2012 è stato dichiarato incostituzionale il Codice del turismo statale.

lo nazionale in materia di turismo possa costituire un interessante banco di prova per una sorta di regionalismo di seconda generazione.

Pare, infatti, che il compito irrinunciabile della Repubblica democratica di riconoscere e promuovere le autonomie locali, adeguando «i principi ed i metodi della legislazione alle esigenze delle autonomie», venga ora, nell'attuale contesto socio-economico, a declinarsi segnando un cambio di passo da una autonomia esclusivamente solidale verso una autonomia anche competitiva.

In tale scenario «i principi ed i metodi della legislazione», nell'adeguarsi alle esigenze delle autonomie, debbono però ritrovare adeguati pesi e contrappesi².

Innanzitutto, nell'esplicarsi delle autonomie regionali anche nelle innominate materie di potestà legislativa residuale piena, vengono in discussione i livelli minimi garantiti delle prestazioni inerenti i diritti di libertà e i diritti sociali. Infatti tali livelli minimi devono trovare riconoscimento, e dunque garanzia, anche nelle materie innominate dall'articolo 117 della Costituzione.

Innominate materie che creano un indissolubile intreccio con la determinazione dei livelli minimi delle prestazioni che concernono i diritti civili e sociali che solo l'attuazione di una leale collaborazione tra i diversi enti autonomi che compongono lo Stato pluricentrico pare poter ricondurre a unità.

2. IL RIPARTO DELLE COMPETENZE

È in tale contesto che le complicate vicissitudini che hanno attraversato il quadro normativo in materia di turismo nell'ultimo ventennio possono offrire un banco di prova, fornendo spunti di riflessione.

² A riguardo va rammentato che la legge costituzionale 3/2001 «Modifiche al Titolo v della parte seconda della Costituzione» all'articolo 11 dispone che: «1. Fino alla revisione delle norme del Titolo I della parte seconda della Costituzione, i regolamenti della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali. 2. Quando un progetto di legge riguardante le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e all'articolo 119 della Costituzione contenga disposizioni sulle quali la Commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata ai sensi del comma 1, abbia espresso parere contrario o parere favorevole condizionato all'introduzione di modificazioni specificamente formulate, e la Commissione che ha svolto l'esame in sede referente non vi si sia adeguata, sulle corrispondenti parti del progetto di legge l'Assemblea delibera a maggioranza assoluta dei suoi componenti».

A riguardo giova rammentare come anteriormente alla riforma costituzionale del 2001, l'articolo 117 contemplasse tra le materie di legislazione concorrente il turismo e l'industria alberghiera, di tal che prima della riforma costituzionale del Titolo v vennero emanate due leggi statali di principio: la legge 17 maggio 1983 n. 217, Legge quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica, e, pochi mesi prima della riforma costituzionale, la legge 29 marzo 2001, n. 135, Riforma della legislazione nazionale del turismo.

Successivamente con la riforma dell'articolo 117 la vecchia materia turismo è divenuta, in quanto non più nominata, una nuova materia di potestà esclusiva regionale, con la conseguenza che successivamente alla riforma del 2001 la Corte costituzionale³ non ha mancato di riconoscere potestà legislativa piena alle Regioni ordinarie in materia di turismo.

Senonché, negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo v del 2001, poche Regioni intervennero rivendicando piena potestà legislativa nella materia in sostituzione del legislatore statale ed emanando veri e propri testi unici del turismo.

Il riferimento va alla legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33, Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo e delle Marche 11 luglio 2006, n. 9, Testo unico delle norme regionali in materia di turismo.

Intervenire piuttosto, dieci anni dopo, il legislatore statale emanando nel 2011 il decreto legislativo n. 79 del 23 maggio, recante il Codice statale del turismo, ponendosi però in insanabile contrasto con il riformato riparto di potestà legislativa di cui all'articolo 117 della Costituzione.

In verità il decreto legislativo del 2011, sotto lo stesso cappello, ha attuato due deleghe ben distinte: l'una relativa al Codice del turismo, l'altra alla riforma del Codice del consumo; titola infatti il d. lgs. 79, Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva

³ Per un *excursus* della giurisprudenza costituzionale in materia di turismo dopo la riforma del Titolo v si vedano: C. Cost. sent. 197/2003; sent. 424/2005; sent. 90/2006; sent. 214/2006; sent. 88/2007; sent. 339/2007; sent. 51/2008; sent. 94/2008; sent. 102/2008; sent. 369/2008; sent. 76/2009; sent. 271/2009; sent. 132/2010; sent. 278/2010; sent. 44/2011; sent. 80/2012; sent. 194/2013; sent. 311/2013; sent. 104/2014; sent. 178/2014; sent. 117/2015, sent. 1/2016; sent. 21/2016; sent. 84/2019.

va 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio.

Ne è seguito un inevitabile intervento della Corte costituzionale, che, con sentenza 80 del 2012, ha dichiarato incostituzionale quasi *in toto* il Codice del turismo con esclusione di quelle poche disposizioni collocabili nell'area (statale) dell'ordinamento civile, quali i contratti del cd. turismo organizzato⁴.

In sintesi la Corte ha dichiarato costituzionalmente legittimo l'operato del legislatore statale laddove si è limitato a un'opera di riordino di disposizioni statali in materia di turismo, cassando invece le disposizioni che innovavano nella materia, stante la riconosciuta potestà legislativa piena ed esclusiva delle Regioni.

⁴ Giova specificare che il d.lgs. n. 79 del 2011 si compone di quattro articoli e di un allegato previsto dall'art. 1. L'art. 1, composto di un solo comma, dispone l'approvazione del Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, contenuto nell'allegato 1.

Invece il successivo art. 2 reca modifiche al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 (Codice del consumo, a norma dell'articolo 7 della legge 29 luglio 2003, n. 229), in attuazione della direttiva 14 gennaio 2009, n. 2008/122/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulla tutela dei consumatori per quanto riguarda taluni aspetti dei contratti di multiproprietà, dei contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine e dei contratti di rivendita e di scambio).

L'art. 3 del d.lgs. n. 79 contiene l'elenco delle leggi e degli atti aventi forza di legge abrogati a seguito dell'entrata in vigore dello stesso decreto legislativo, mentre il successivo art. 4 reca alcune disposizioni finanziarie.

Infine, l'allegato 1 contiene il Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, che si compone di 69 articoli.

Dunque, con il d.lgs. n. 79 del 2011 il legislatore delegato ha inteso esercitare due deleghe distinte e separate: la prima, prevista dall'art. 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246 (Semplificazione e riassetto normativo per l'anno 2005), in virtù della quale è stato approvato il Codice del turismo (art. 1, comma 1, e allegato 1 del decreto); la seconda, che non è oggetto di impugnativa avanti la Corte costituzionale, contenuta negli artt. 1 e 2 e nell'allegato B della legge 4 giugno 2010, n. 96 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee. Legge comunitaria 2009), in forza della quale sono state apportate modifiche al Codice del consumo di cui al d.lgs. n. 206 del 2005 (art. 2 del d.lgs. n. 79 del 2011).

Avanti la Corte costituzionale le Regioni Toscana, Puglia, Umbria e Veneto hanno impugnato il solo art. 1 del d.lgs. n. 79 del 2011 e gli artt. 1, 2, 3, 4, comma 1 e 2, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 20, comma 2, 21, 23, commi 1 e 2, 24, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1, che è approvato mediante l'art. 1 del decreto medesimo. Non sono state impuginate, invece, le ulteriori norme del decreto.

La Corte con la sentenza 80/2012 ha dichiarato la illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 23 maggio 2011, n. 79, nella parte in cui dispone l'approvazione dell'art. 1, limitatamente alle parole «necessarie all'esercizio unitario delle funzioni amministrative» e «ed altre norme in materia», nonché degli artt. 2, 3, 8, 9, 10, 11, comma 1, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 20, comma 2, 21, 23, comma 1 e 2, 30, comma 1, 68 e 69 dell'allegato 1 del d.lgs. n. 79 del 2011.

È seguita una seconda stagione di leggi regionali in materia, che ha visto, questa volta sì, la pressoché totalità delle Regioni emanare normative organiche, nelle quali denominatore comune risulta essere il ruolo centrale della Regione per quanto riguarda la programmazione e il coordinamento dell'esplicarsi della funzione turistica attraverso l'adozione di appositi piani triennali, declinati in programmi annuali, che definiscono gli obiettivi strategici e le linee d'indirizzo per la qualificazione dell'offerta turistica e le fonti di finanziamento a disposizione per i progetti e gli operatori turistici.

La programmazione regionale non manca di coinvolgere, tramite appositi tavoli di concertazione, gli enti locali e le varie organizzazioni territoriali di matrice privatistica aventi come fine istituzionale lo sviluppo e la promozione del turismo.

In tale ruolo alle Regioni competono in particolare: la programmazione dello sviluppo sostenibile e competitivo del turismo; l'innovazione dell'offerta turistica regionale; l'omogeneità dei servizi e delle attività collegate all'offerta turistica regionale; l'attività di promozione turistica; la diffusione della conoscenza sulle caratteristiche dell'offerta turistica del territorio regionale; l'attuazione e il finanziamento di specifici progetti d'interesse regionale; l'individuazione di forme di sostegno agli operatori del settore.

Questo, in sintesi, il quadro ordinamentale attuale in materia di turismo.

3. VALORI COSTITUZIONALI IN GIOCO

In tale quadro ordinamentale viene allora da chiedersi se questa sia davvero, dopo la riforma del 2001, l'unica chiave di lettura del «turismo» nella Costituzione o se forse la non menzione del turismo nel riformato articolo 117 non sottenda il riconoscimento che altri sono i valori costituzionali in gioco.

In altri termini, se prima del 2001 il turismo veniva identificato solo con interessi e valori propri delle attività turistiche, generalmente sussunte nell'«industria alberghiera», oggi la nuova non menzione del turismo tra le materie di potestà legislativa induce a una riflessione sullo spazio che viene indubbiamente dedicato al settore quale espressione di diritti sociali di libertà, con contestuale lettura in una prospettiva pubblicistica dell'esplicarsi della relativa funzione.

Ecco allora che quella materia «turismo e industria alberghiera», espressione di diritti di matrice prettamente economica nel quadro costituzionale anteriore alla riforma del Titolo v e in tale veste, allora, oggetto di potestà legislativa condivisa tra Stato e Regioni, non viene certo più menzionata nel riformato articolo 117, ma ciò poiché è venuta meno la unitarietà della materia, data in passato dell'esclusiva lettura in chiave imprenditoriale della medesima.

Il turismo viene, così, oggi riletto tanto quanto sviluppo turistico sostenibile in chiave pubblicistica, tanto quanto sviluppo di iniziativa economica in chiave privatistica, dando, in tal modo, voce sia a diritti sociali di libertà sia a diritti di matrice economica.

In tale rinnovata innominata materia trovano, dunque, riconoscimento ed esplicazione sia funzioni proprie di forme di autonomia solidale sia funzioni proprie di forme di autonomia competitiva.

Ebbene, in attuazione del riconoscimento delle autonomie e del pluralismo organico sancito dall'articolo 5 della Costituzione, la leale collaborazione è il principio che può consentire di operare un sostanziale bilanciamento tra i diversi valori che oggi il turismo viene a esprimere, ritrovando così l'ordinamento, attraverso una concertazione orizzontale e verticale, unitarietà.

Ed è tale principio che, anche dopo la sentenza 80/2012 della Corte costituzionale, ha consentito all'ordinamento delle autonomie regionali di ritrovare unità.

A riguardo le regioni hanno stabilito, si noti in via volontaria con una concertazione orizzontale, che i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico vengano definiti d'intesa fra le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e al contempo la tutela dei diritti dei fruitori, delle imprese, nonché degli operatori e dei lavoratori del settore.

In tal senso, pur abrogata la legge quadro 135/2001 a opera del Codice del turismo del 2011, risulta tuttora vigente il DPCM del 13 settembre 2002 attuativo della legge 135 medesima – DPCM si noti adottato dopo la riforma del Titolo v – avente a oggetto la definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, emanato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e le associazioni degli operatori turistici e dei consumatori.

In particolare il DPCM del 2002 ha recepito, quale atto volontario di leale collaborazione verticale, il precedente Accordo siglato

in Conferenza Stato-Regioni in data 14 febbraio 2002 allo specifico fine di risolvere le problematiche di incostituzionalità della legge quadro 135/2001 arretrate dall'entrata in vigore della riforma del Titolo v e dalla riscrittura dell'articolo 117, che ha sottratto allo Stato la potestà legislativa di principio.

Dunque, in attuazione del principio di leale collaborazione, le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, in data 14 febbraio 2002, hanno definito i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, ai fini dell'adozione del provvedimento attuativo dell'art. 2, comma 4, della l. 29 marzo 2001, n. 135, pur se nel mentre le regioni erano divenute titolari di potestà legislativa piena.

Tale Accordo volontario⁵ è stato quindi recepito con il DPCM 13 settembre 2002 che, oltre a disporre l'approvazione dei principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, così come definiti dall'Accordo del 14 febbraio, rimette alle regioni la determinazione delle caratteristiche dell'offerta turistica italiana attraverso intese fra le stesse e le Province autonome di Trento e Bolzano, nonché la determinazione degli standard minimi comuni per i differenti prodotti e servizi turistici.

Rileva in particolare come l'Accordo testualmente riconosca «che la separazione delle competenze comporta la valorizzazione della leale collaborazione tra gli enti che compongono la Repubblica, finalizzata alla ricerca della più ampia convergenza, per addiventare a soluzioni condivise in ordine alle rilevanti questioni interpretative e di attuazione poste dalla riforma costituzionale del Titolo v» e che «in relazione ai poteri legislativi assegnati, lo Stato e le Regioni individuano e delimitano i rispettivi ambiti di competenza per un corretto esercizio delle funzioni legislative. Tale delimitazione si rende necessaria anche al fine di dare certezza dell'ambito delle materie rimesse in competenza residuale regionale e per l'individuazione di soluzioni volte a prevenire e limitare il contenzioso costituzionale».

⁵ L'Accordo si compone di due articoli: nell'articolo 1 sono definiti i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, di cui all'art. 2, comma 4 della legge 135/2001, mentre nell'articolo 2 sono definiti i principi e gli obiettivi di sviluppo del sistema turistico, di cui all'art. 2, comma 5 della legge 135/2001.

4. UN INEVITABILE INTRECCIO DI MATERIE

Dunque, l'evoluzione offerta dall'ordinamento per quanto riguarda la innominata materia del turismo consente di focalizzare come la potestà legislativa residuale delle regioni, pur riconosciuta dal riformato articolo 117 della Costituzione, difficilmente possa prescindere dal cosiddetto intreccio delle materie che l'ordinamento pluricentrico, ma unitario, inevitabilmente viene a produrre nella continua ricerca di livelli uniformi di garanzia dei diritti⁶.

Anche il turismo, infatti, nella sua attuale dimensione di sviluppo turistico sostenibile, viene a presentare profili propri delle materie trasversali⁷ nella misura in cui attraversa taluni diritti delle libertà sociali⁸, risultando oggi una delle forme di espressione dei diritti costituzionali della persona, ma attraversa anche, inevitabil-

⁶ A riguardo la giurisprudenza costituzionale, consolidatasi a seguito delle note sentenze 303 del 2003 e 50 del 2005, ha chiarito che non tutte le materie non nominate nei commi 2 e 3 dell'art. 117 della Costituzione, rispettivamente afferenti la potestà legislativa esclusiva dello Stato e quella concorrente Stato-regioni, sono, come dire, automaticamente di competenza residuale regionale. Si legge in particolare nella sentenza 303/2003 che «In via generale occorre affermare l'impossibilità di ricondurre un determinato oggetto di disciplina normativa all'ambito di applicazione affidato alla legislazione residuale delle Regioni ai sensi del comma quarto del medesimo art. 117, per il solo fatto che tale oggetto non sia immediatamente riferibile ad una delle materie elencate nei commi secondo e terzo dell'art. 117 della Costituzione» (sent. n. 370 del 2003); alcune materie come i «lavori pubblici» sono configurabili come «ambiti di legislazione che non integrano una vera e propria materia, ma si qualificano a seconda dell'oggetto al quale afferiscono e pertanto possono essere ascritti di volta in volta a potestà legislative esclusive dello Stato ovvero a potestà legislative concorrenti».

⁷ In particolare la Corte costituzionale, a iniziare dalla sentenza 282/2002, ha riconosciuto che nelle materie trasversali non vi è un oggetto predeterminato. Le norme che contemplano materie trasversali non prefigurano rigidamente i termini del rapporto tra legislazione statale e regionale, ma quest'ultimo si determina attraverso il loro concreto esercizio.

⁸ Un ulteriore elemento della nuova configurazione della funzione turistica quale funzione che garantisce il godimento di un turismo di matrice sociale pare peraltro rinvenirsi nella introduzione (o se vogliamo reintroduzione) nel 2011, a opera del legislatore statale, della imposta di soggiorno, alla quale è dedicato l'articolo 4 del decreto legislativo 23/2011, recante Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale, a mente del quale i comuni capoluogo di provincia, le unioni di comuni, nonché i comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte, possono istituire, con deliberazione del consiglio comunale, un'imposta di soggiorno a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive situate sul proprio territorio, da applicare, secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo, sino a cinque euro per notte di soggiorno. Il relativo gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali, nonché ancora dei relativi servizi pubblici locali. Inoltre l'imposta di soggiorno può sostituire, in tutto o in parte, gli eventuali oneri imposti agli autobus turistici per la circolazione e la sosta nell'ambito del territorio comunale.

mente, diritti di matrice economica. E ancora lo sviluppo del turismo si intreccia con la tutela e la valorizzazione dell'ambiente e dei beni culturali, richiedendo un inevitabile bilanciamento tra diversi valori.

Ne deriva di conseguenza un complesso intreccio di competenze legislative, oltre che amministrative.

Viene, dunque, in gioco il principio di leale collaborazione che trae il suo fondamento costituzionale *in primis* dall'articolo 5 della Costituzione, articolo che, nel sancire l'essenza dello Stato comunità, pone la necessità di forme collaborative tra i diversi livelli territoriali che compongono la Repubblica pluricentrica.

Infatti, come ha riconosciuto la giurisprudenza costituzionale, il coordinamento delle competenze legislative e amministrative è un momento essenziale di un ordinamento che, nella presenza di autonomie regionali, resta unitario, e viene conseguentemente a postulare il coordinamento e la collaborazione tra Stato e Regione sia a presidio dell'unità dello Stato, sia a garanzia di un armonico svolgimento dei rapporti tra i due enti.

Si è certo consapevoli che la giurisprudenza costituzionale, anche successivamente alla riforma del Titolo v, ha fondamentale riconosciuto valenza costituzionale al principio di leale collaborazione per quanto specificatamente attiene alle fonti secondarie, affermando la necessità giuridica di intese o di accordi tra Stato e regioni attraverso il sistema delle conferenze, che consente di realizzare forme di coordinamento sia in senso verticale sia in senso orizzontale⁹.

⁹ Viene in rilievo, per tutte, la sentenza 303/2003, a mente della quale la Corte, operando una lettura sistematica del testo costituzionale, lega il riparto di competenze legislative definito dall'art. 117 della Costituzione con il principio di sussidiarietà di cui all'art. 118.

Afferma la Corte che il riparto di competenze amministrative, ma anche legislative, può essere derogato sulla base del principio di sussidiarietà, purché la deroga sia oggetto, tra l'altro, di uno specifico accordo stipulato tra Stato e Regione interessata. Infatti quando l'istanza di esercizio unitario trascende l'ambito regionale, anche in materie di competenza regionale «la legge può attribuire allo Stato funzioni amministrative e [...omissis...], in ossequio ai canoni fondanti dello Stato di diritto, essa è anche abilitata a organizzarle e regolarle». In ogni caso la deroga al riparto di competenze legislative contenuto nel Titolo v viene a giustificarsi «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità, e sia oggetto di un accordo stipulato con la Regione interessata».

Peraltro la Corte, nella medesima sentenza, afferma altresì che l'attrazione allo Stato di competenze amministrative «non può restare senza conseguenze sull'esercizio della funzione legislativa, giacché il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad

La medesima giurisprudenza costituzionale non ha però mancato di riconoscere uno spazio al principio di leale collaborazione anche in ambito di fonti primarie.

In particolare da ultimo, con la sentenza numero 251 del 2016, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di alcune disposizioni della delega di cui alla legge 124/2015, Delega al governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche, nella parte in cui prevedevano che i decreti legislativi attuativi fossero adottati previo «parere» in sede di conferenza unificata, anziché previa «intesa» in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Con tale sentenza la Corte viene a riconoscere come costituzionalmente necessaria una leale collaborazione nell'ambito del procedimento legislativo, seppur limitatamente al procedimento di formazione di una legge di delega, laddove riconosce che «è pur vero che questa corte ha più volte affermato che il principio di leale collaborazione non si impone nel procedimento legislativo. Laddove, tuttavia il legislatore delegato si accinge a riformare istituti che incidono su competenze statali e regionali inestricabilmente connesse sorge la necessità del ricorso all'«intesa»».

Emerge, dunque, la necessità di attuare il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni proprio laddove il disegno costituzionale offre ambiti di competenze legislative indissolubilmente intrecciate ovvero trasversali.

Non pare infatti appagante per le esigenze del regionalismo la composizione offerta dalla Corte costituzionale attraverso il principio della prevalenza¹⁰.

E invero la stessa Corte costituzionale ha riconosciuto che, laddove, in presenza di un intreccio di materie, il criterio della pre-

escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere a un compito siffatto». Seppur, continua la Corte, i principi di sussidiarietà e adeguatezza non possano giustificare di modificare «a vantaggio della legge nazionale il riparto costituzionalmente stabilito, perché ciò equivarrebbe a negare la stessa rigidità della Costituzione».

¹⁰ La Corte – a iniziare dalle sentenze 370 del 2003, 50 e 219 del 2005 – constatata la concorrenza di competenze esclusive, concorrenti e residuali di Stato e Regioni e preso atto che la Costituzione non prevede espressamente un criterio di composizione, è ricorsa al criterio della prevalenza, in base al quale, quando si rende evidente all'interno dell'intreccio delle materie un «nociolo duro» che appartiene a una di esse, viene a individuarsi la sicura «prevalenza» di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa in capo a quell'ente al quale la competenza su tale nociolo duro appartiene.

valenza non offra una ricomposizione della contestuale presenza e concorrenza di competenze sia statali sia regionali, si rende necessario il ricorso al canone della leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze.

In nome del principio di leale collaborazione la Corte ha, pertanto, dato soluzione caso per caso a molteplici conflitti sottoposti al suo vaglio, imponendo in più occasioni strumenti di raccordo tra Stato e Regioni nell'esercizio di specifiche competenze legislative¹¹.

Ebbene proprio la meritoria opera della Corte mette in luce come le esigenze del regionalismo e la salvaguardia delle competenze proprie delle regioni richiedano una soluzione di rango costituzionale, che consenta di superare la debolezza offerta dagli strumenti di raccordo previsti in fonti di rango primario.

La riscrittura dell'articolo 117, felice o infelice che sia nei contenuti che reca operando un eccessivo e frammentato ritaglio di pretese materie ripartite tra Stato e Regioni, necessita comunque di ulteriori forme di garanzia procedimentali.

Solo la sedimentazione in Costituzione di una forma di esplicazione della funzione legislativa che accolga le istanze del regionalismo in un apposito procedimento legislativo, può garantire che si attui una concreta composizione tra le esigenze del regionalismo e le esigenze della Repubblica.

Si ritiene, infatti, che proprio l'articolo 5 della Costituzione imponga al legislatore costituzionale di adeguare i principi e i metodi della legislazione alle esigenze del regionalismo, declinando con fonte costituzionale i procedimenti legislativi di modo che in essi il principio di leale collaborazione possa trovare una espressione costituzionalmente riconosciuta, offrendo così un parametro di costituzionalità all'ordinamento pluralistico espressione dello Stato comunità.

¹¹ In tal senso la Corte ha più volte valutato la congruità tra lo strumento di raccordo Stato-Regioni individuato dal legislatore e la tutela degli interessi coinvolti, censurando la disposizione statale allorché è emersa la «debolezza» dello strumento previsto. Con molteplici sentenze, a iniziare dalle sentenze 6 del 2004, 222 e 285 del 2005, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni statali che prevedevano il parere della Conferenza Stato-Regioni, anziché l'intesa, così come con sentenze manipolative la Corte ha richiesto il coinvolgimento della regione direttamente interessata nella forma dell'intesa «forte», nella misura la Corte ha riconosciuto che il mancato raggiungimento dell'intesa costituisce ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento.