

## ALLA RICERCA DELLA MATERIA PERDUTA

(nota a Corte cost. 401/2007)

Roberto Bin

1. Di questa lunga e complessa sentenza merita una particolare attenzione la tecnica con cui la Corte costituzionale tratta il nodo della identificazione delle materie. Sotto questo profilo non c'è dubbio che la sentenza 401/2007 possa apparire, a prima vista, come un tentativo di restaurare la "rigidità" della classificazione delle materie introdotta con la riforma costituzionale del 2001. E forse una restaurazione è in qualche misura inevitabile, perché a tanto ha portato anche una certa avventatezza con cui le Regioni hanno cercato di far valere le loro ragioni.

È a tutti noto come il catalogo delle materie contenuto nel novellato art. 117 Cost. abbia subito, ad opera della giurisprudenza costituzionale, una rapida erosione che ne ha compromesso la capacità di predefinire con qualche certezza le attribuzioni legislative dello Stato e delle Regioni. Si è correttamente parlato di un processo di "smaterializzazione" delle materie<sup>1</sup>, composto di diversi sottoprocessi: da un lato la fragilità di "etichette" scritte in Costituzione ma prive di un contenuto "amministrativo" preciso, per le quali inoltre non si è previsto un processo di concretizzazione attraverso il trasferimento delle funzioni amministrative e delle dotazioni; dall'altro una progressiva "derubricazione" sia delle materie di competenza esclusiva dello Stato, di cui si è negato lo *status* di "materie in senso tecnico" riclassificandole come "materie trasversali", sia delle materie di competenza "residuale" delle Regioni, ampiamente ridimensionate in via interpretativa e comunque ricoperte dalla disciplina "trasversale" dello Stato.

Il quadro d'insieme tratteggiato dalla giurisprudenza sin qui faticosamente prodotta dalla Corte costituzionale è sorprendente: un appiattimento sia delle potestà esclusiva dello Stato che di quella residuale delle Regioni sul livello della potestà legislativa concorrente<sup>2</sup>. A questo risultato la Corte sembra approdare attraverso un ragionamento ben organizzato: le leggi affrontano – si spera – problemi, non materie; è altamente possibile che in relazione all'oggetto della legge (ossia al problema che essa affronta) si scopra che esso non ricade in *una* materia, ma presenti una pluralità di interessi intrecciati, interessi la cui cura è affidata (attraverso l'indicazione della materia) a livelli

---

<sup>1</sup> Come intitola il bel libro di F. BENELLI, *La "smaterializzazione" delle materie*, Milano 2006, cui si rinvia per l'approfondimento dei processi cui si accenna nel testo.

<sup>2</sup> Ho provato a descrivere questo fenomeno in *I criteri di individuazione delle materie*, in *questa Rivista* 2006, 889 ss. e in *"Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale"* - *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli 2004, I, 297 ss.

diversi di governo; l'intreccio di interessi fa venir meno l'univocità della attribuzione di competenza, con la duplice conseguenza, sul piano legislativo, di aprire la concorrenza tra fonti statali e fonti regionali e, sul piano politico-amministrativo, di obbligare i diversi soggetti coinvolti a collaborare lealmente. In questo modo, il sistema che inizialmente appariva basato su una rigida predefinizione delle sfere di competenza<sup>3</sup>, risulta invece riedificato sulla base di uno schema in cui si combinano, secondo criteri complessi, la concorrenza dei principi statali con il dettaglio regionale e il principio di leale collaborazione.

2. Tra i criteri adottati dalla Corte per orientarsi nell'"intreccio degli interessi" ha ben presto assunto un ruolo importante il *criterio della prevalenza*. La sua introduzione esplicita risale alla sent. 370/2003<sup>4</sup>, con cui la Corte individuò nell'*istruzione* la materia prevalentemente interessata dagli interventi pubblici a favore dell'istituzione di asili nido. Ma è nella sent. 50/2005 che il criterio trova un'applicazione precisa come fattore di coordinamento delle competenze esclusive dello Stato con quelle concorrenti e le altre residuali: l'oggetto sono i contratti di lavoro a contenuto formativo, i quali si pongono nella zona di convergenza tra la competenza statale esclusiva in materia di *ordinamento civile*, in cui ricade la disciplina del rapporto di lavoro<sup>5</sup>, e la competenza in materia di *formazione professionale* che "residua" alla Regione. In questi casi – osserva la Corte – "può parlarsi di concorrenza di competenze e non di competenza ripartita o concorrente"; per guidare tale concorrenza, aggiunge la Corte, la Costituzione non indica criteri precisi, "è quindi necessaria l'adozione di principi diversi: quello di leale collaborazione, che per la sua elasticità consente di aver riguardo alle peculiarità delle singole situazioni, ma anche quello della prevalenza..., qualora appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre".

I due principi però possono concorrere ed integrarsi, talvolta, ma anche escludersi a vicenda, in altri casi. Tutto dipende da come operi, nel caso specifico, il criterio della prevalenza: se esso consente di attribuire con nettezza (ossia considerando il suo "*nucleo essenziale*"<sup>6</sup>) una determinata disciplina alla attribuzione esclusiva dello Stato, le conseguenze sono drastiche, nel senso che non v'è più ragione che allo Stato sia imposto di coinvolgere le Regioni

---

<sup>3</sup> Lettura sottolineata in particolare da A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino 2002, 195 ss.

<sup>4</sup> In questa *Rivista* 2004, 733 ss. (con nota di E. A. FERIOLI).

<sup>5</sup> Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di tutela e sicurezza del lavoro*, in questa *Rivista* 2005, 513 ss.,

<sup>6</sup> "L'inquadramento in una materia piuttosto che in un'altra deve riguardare la *ratio* dell'intervento legislativo nel suo complesso e nei suoi aspetti fondamentali, non anche aspetti marginali o effetti riflessi dell'applicazione della norma", precisa la sent. 30/2005.

nell'attuazione (e tanto meno nella formulazione) della legge, perché si giustifica "l'attrazione alle competenze statali anche di funzioni amministrative"<sup>7</sup> escludendo l'operatività del principio di leale collaborazione<sup>8</sup>. Nel caso in cui, invece, "non possa ravvisarsi la sicura prevalenza di un complesso normativo rispetto ad altri, che renda dominante la relativa competenza legislativa – si deve ricorrere al canone della 'leale collaborazione', che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze"<sup>9</sup>.

3. La sentenza in commento non modifica questa impostazione: si limita a portarla alle sue estreme conseguenze, operando però con gli strumenti già messi a punto nei precedenti giurisprudenziali. Forse è la combinazione dei loro effetti a produrre quell'impressione di restaurazione a cui si accennava all'inizio.

La prima mossa è la distinzione tra ciò che è "materia" e ciò che non lo è. È una mossa indispensabile, vista anche la tendenza delle Regioni a rubricare come materia autonoma ogni aspetto dell'azione amministrativa, al fine di moltiplicare le attribuzioni che, non essendo enumerate nel secondo o nel terzo comma dell'art. 117 Cost., devono perciò intendersi come "residuali". È un gioco a cui si presta naturalmente la tecnica – cui sfortunatamente resta legato il nostro legislatore costituzionale – di dividere le attribuzioni "per etichette" di indefinibile contenuto, e che è drammatizzato dall'introduzione di un'esplicita clausola residuale a favore della competenza regionale. Di fronte alla spinta alla moltiplicazione delle materie (e quindi alla dilatazione delle competenze residuali), la Corte si è premurata di porre un argine precisando 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"<sup>10</sup>. Per questa strada si è proceduto sia alla "ricomposizione"

---

<sup>7</sup> Sent. 50/2005, punto 12 del "diritto": non è chiaro però perché la Corte suffraghi questa affermazione richiamando la notissima sent. 303/2003 che, com'è noto, riguarda il ben diverso problema della "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative e della conseguente assunzione anche delle competenze legislative necessarie a garantire la legalità degli atti amministrativi.

<sup>8</sup> In questi termini Corte cost., sent. 234/2005.

<sup>9</sup> Così (citando la sent. 50) la sent. 219/2005. Cfr. anche la sent. 133/2006, in cui la Corte osserva che "mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004)".

<sup>10</sup> Sent. 370/2007.

delle materie enumerate, saldando ad esse alcune sub-materie (l'urbanistica e l'edilizia vengono ricomprese nel "governo del territorio"<sup>11</sup>, gli interventi a sostegno dell'industria cinematografica e dello spettacolo rientrano nella promozione delle attività culturali e non sono "diversi e specifici ambiti di competenza"<sup>12</sup>, ecc.), sia a "smontare" alcune supposte materie nel fascio dei diversi interessi (e relative funzioni) che ad esse fanno riferimento (l'edilizia sanitaria rientra nel governo del territorio e nella tutela della salute<sup>13</sup>; il demanio marittimo non è una materia ma rinvia a più funzioni<sup>14</sup>; altrettanto può dirsi degli incentivi alle imprese, e in particolare quelle giovanili<sup>15</sup>, oppure dell'edilizia residenziale pubblica<sup>16</sup>), sia infine al riconoscimento della natura accessoria o strumentale che determinate funzioni presentano rispetto alla materia principale (i lavori pubblici<sup>17</sup>, il potere sanzionatorio<sup>18</sup>, la vigilanza<sup>19</sup>). La stessa "invenzione" delle c.d. "materie trasversali" punta del resto a minare il tentativo di irrigidire le materie, enumerate o meno che siano, in nome del carattere flessibile e dinamico che assume la considerazione degli interessi, dei fini, della *ratio* dell'atto normativo in questione: ne abbiamo un buon esempio nella recente sent. 380/2007, in cui la Corte (trattando l'interpretazione dello Statuto siciliano con le stesse tecniche ormai consolidate nell'interpretazione dell'art. 117 Cost.), citando la propria giurisprudenza sulla materia "trasversale" smonta il gioco delle etichette proposto dalla Regione nel tentativo di accreditare le proprie attribuzioni in materia ambientale imperniandole su specifiche sue attribuzioni statutarie.

Anche nella sentenza in commento, questa operazione è svolta preliminarmente. Ribadito che i lavori pubblici non possono essere considerati una materia autonoma, e che nella materia "governo del territorio" devono essere ricomprese anche le funzioni di pianificazione urbanistica e di espropriazione<sup>20</sup>, la Corte introduce altre due precisazioni importanti:

- a) la prima riguarda l'*organizzazione amministrativa*. La Corte distingue tra la disciplina dell'organizzazione generale della Regione e la disciplina organizzativa che riguarda il settore specifico: mentre quella generale è di piena competenza residuale regionale, la seconda viene derubricata a

---

<sup>11</sup> Sent. 307 e 362/2003.

<sup>12</sup> Sent. 285/2005.

<sup>13</sup> Sent. 105/2007.

<sup>14</sup> Sent. 150/2003.

<sup>15</sup> Sent. 354/2004.

<sup>16</sup> Sent. 94/2007.

<sup>17</sup> Sent. 303/2003.

<sup>18</sup> Sent. 12/2004.

<sup>19</sup> Sent. 106/2006.

<sup>20</sup> La quale "viene in rilievo nella sua valenza strumentale all'acquisizione di suoli necessari per la realizzazione di opere pubbliche inserite in un complessivo contesto pianificatorio": punto 5.6 dell'"in diritto".

competenza accessoria rispetto alla funzione amministrativa principale che, in questo caso, concerne la realizzazione delle opere pubbliche e gli appalti, collocandosi rispetto ad esse “in funzione strumentale... e seguendone, in conseguenza, le sorti”<sup>21</sup>. In questo modo, attraverso un’esplicita “interpretazione conforme a Costituzione”, la Corte fa salva la disciplina *statale* degli apparati incaricati, anche nelle Regioni, di operare nel settore e, in particolare, del responsabile del procedimento. Questa affermazione fa il paio con quanto segue più in là nella motivazione, cioè che il *procedimento amministrativo* perde a sua volta la natura di vera e propria materia, “atteso che lo stesso, in relazione agli aspetti di volta in volta disciplinati, può essere ricondotto a più ambiti materiali di competenza statale o regionale... entro i quali la disciplina statale regola in modo uniforme i diritti dei cittadini nei confronti delle pubbliche amministrazioni”.

- b) La seconda riguarda invece la *disciplina dei contratti pubblici*. La Corte decreta il “definitivo superamento della cosiddetta concezione contabilistica, che qualificava tale normativa interna come posta esclusivamente nell’interesse dell’amministrazione, anche ai fini della corretta formazione della sua volontà negoziale”. Una simile collocazione avrebbe messo la disciplina degli appalti nel mezzo tra le regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, di cui all’art. 97 Cost., e l’organizzazione amministrativa. Ma essa è stata superata dalla normativa comunitaria che ne sposta l’angolo visivo collocandolo nel mezzo tra i principi dell’art. 97 e la *tutela della concorrenza*.

In questo modo la Corte recide ogni collegamento “naturale” tra la disciplina degli appalti e le competenze residuali delle regioni in materia di organizzazione contabile e di procedimento amministrativo, riportandola invece nell’alveo di una materia, la tutela della concorrenza, di cui lo Stato dispone a titolo esclusivo. Ciò che non rientra nella concorrenza, ricade infatti in un’altra materia esclusiva, l’*ordinamento civile*, a cui sono da imputare, per esempio, le norme sul sub-appalto e l’intera disciplina di esecuzione del rapporto contrattuale, incluso l’istituto del collaudo. Possono residuare, precisa la Corte, “specifici aspetti organizzativi afferenti alla stessa fase esecutiva”, tant’è che la stessa legge esclude dalla disciplina esclusiva i “profili di organizzazione e contabilità amministrative”: con la conseguenza che in questi ambiti, qualora parte del contratto non sia una amministrazione statale, sarebbe rinvenibile un titolo di legittimazione regionale. C’è, insomma, ancora il margine per una ricognizione di ambiti interstiziali di competenza legislativa regionale “in relazione alle singole e puntuali norme di disciplina delle fasi attinenti alla conclusione ed esecuzione del rapporto contrattuale”.

---

<sup>21</sup> Punto 5.7 dell’“in diritto”.

4. Compiuta questa prima mossa, l'argomentazione della Corte può procedere ragionando su quali implicazioni derivino dal fatto che lo Stato legiferi su una materia che, benché definita perlopiù di "natura trasversale", è pur tuttavia rientrante nell'elenco dell'art. 117.2 Cost. La Corte non smentisce affatto la sua giurisprudenza: ferma restando la natura trasversale della materia, la Corte ritiene che "nello specifico settore degli appalti... 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"; ne consegue "che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata... dal legislatore statale"<sup>22</sup>.

Non c'è dubbio che la peculiarità del settore degli appalti – su cui la Corte insiste con forza - è determinata dall'incidenza del diritto comunitario; e non c'è dubbio che la pressione del diritto comunitario ha sempre lasciato una traccia profonda nella giurisprudenza costituzionale in materia regionale, aprendo spesso la strada a soluzioni innovative. Come aveva affermato la Corte in un suo precedente<sup>23</sup>, "nella fase di attuazione del diritto comunitario la definizione del riparto interno di competenze tra Stato e Regioni... non può prescindere dall'analisi dello specifico contenuto e delle stesse finalità ed esigenze perseguite a livello comunitario"; sicché "gli obiettivi posti dalle direttive comunitarie, pur non incidendo sulle modalità di ripartizione delle competenze, possono di fatto richiedere una peculiare articolazione del rapporto norme di principio-norme di dettaglio". In quella sentenza si trattava di materie di competenza concorrente, ma non c'è dubbio che lo stesso ragionamento si possa riproporre in un caso di "concorrenza di competenze" come l'attuale. Quello che il diritto comunitario impone è di "assicurare l'adozione di uniformi procedure di evidenza pubblica nella scelta del contraente, idonee a garantire, in particolare, il rispetto dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza".

Se questo è il "nucleo essenziale" della normativa dettata dal "codice degli appalti", non può essere più dubbio che il criterio di prevalenza attragga la materia per intero nella tutela della concorrenza: almeno sin dove la scelta del legislatore statale sia "ragionevole e proporzionata rispetto all'obiettivo prefissato, costituito, nella specie, dalla più ampia apertura del mercato degli appalti alla concorrenza". La Corte ripropone qui la "promessa" di un attento

---

<sup>22</sup> L'intera argomentazione della Corte sul tema è contenuta nel punto 6.7 dell' "in diritto".

<sup>23</sup> Sent. 336/2005.

sindacato di ragionevolezza e proporzionalità (formulata nella sent. 14/2004 e finalmente mantenuta nella sent. 1/2008), che però viene in questo caso eseguito senza ripercussioni negative per la legge statale: nella riformulazione del giudizio di ragionevolezza e proporzionalità sembra celarsi una delle novità di questa sentenza.

Il compito che la Corte si riconosce è quello di stabilire se l'intervento statale "sia *astrattamente* riconducibile" alla tutela della concorrenza e se lo strumento utilizzato sia congruente rispetto al fine perseguito. Ma è un giudizio da effettuarsi *in astratto*, al contrario di quanto si dice di solito a proposito del sindacato di ragionevolezza: di conseguenza, "una volta che sia stata riconosciuta come riconducibile alla materia in questione la normativa statale", essa verrà, per così dire, assolta in blocco, senza che vi sia spazio per una considerazione *in concreto* con riguardo "al livello di dettaglio che connota quella specifica normativa", che potrà essere anche analitica. Quella confusione tra "concorso di competenze" e "competenze concorrenti", quell'appiattimento della competenza esclusiva "trasversale" su quella concorrente di cui si è detto all'inizio, sembrano deliberatamente fugati: altrimenti – osserva attenta la Corte - "si verificherebbe una identificazione non consentita tra materie concorrenti e materie trasversali di competenza esclusiva che, invece, ricevono dalla Costituzione una differente disciplina".

5. Da qui le drastiche conclusioni a cui la Corte giunge. Le procedure di qualificazione e selezione dei concorrenti, le procedure di affidamento, i criteri di aggiudicazione, ivi compresi quelli che devono presiedere all'attività di progettazione ed alla formazione dei piani di sicurezza, nonché i poteri di vigilanza sul mercato degli appalti, rientrano nell'ambito della tutela della concorrenza: nella sua parte "essenziale", non nei prolungamenti "trasversali". Per cui lo Stato agisce nella pienezza della sua competenza esclusiva, con conseguenze ben precise:

a) non c'è limite al carattere dettagliato delle norme statali (come è ovvio il limite però riprende vigore per le norme che non siano dettate dallo Stato a tutela della concorrenza, ma ricadano in una materia concorrente come l'urbanistica<sup>24</sup>);

---

<sup>24</sup> La Corte infatti dichiara illegittimo l'art. 98.2 che prevede che l'approvazione dei progetti definitivi da parte del consiglio comunale costituisce variante urbanistica a tutti gli effetti, norma che "afferisce, avendo riguardo al suo peculiare oggetto, prevalentemente all'ambito materiale del governo del territorio di competenza ripartita Stato-Regioni" ma "non è passibile di ulteriore svolgimento da parte del legislatore regionale": punto 16 dell' "in diritto".

b) non opera il principio di cedevolezza delle norme statali di fronte alla successiva legislazione regionale di dettaglio, non potendosi riconoscere l'esistenza di un vincolo per il legislatore "di introdurre la clausola di cedevolezza di norme che... intervengono a disciplinare un settore rientrante... nell'ambito della competenza legislativa esclusiva statale"<sup>25</sup>;

c) lo Stato è titolare, a tenore dell'art. 117.6 Cost., della potestà regolamentare;

d) non opera il principio di leale collaborazione<sup>26</sup>, neppure in fase di emanazione dei regolamenti statali. "Il rispetto delle regole collaborative – osserva la Corte<sup>27</sup> - può essere imposto a livello costituzionale nei soli casi in cui si verifichi un forte intreccio con competenze regionali", ma nel caso in esame invece le 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"; siamo di fronte non ad un intreccio, ma ad "una separazione tra competenza statale e competenza regionale che non richiede... particolari forme di leale collaborazione nella fase di esercizio della potestà regolamentare"- o almeno non le impone come costituzionalmente obbligatorie.

Qualche considerazione aggiuntiva meritano le argomentazioni della Corte sul punto c), perché delineano un'interessante teoria in merito ai rapporti tra fonti statali e fonti regionali.

Riferendosi ai propri precedenti antecedenti alla riforma costituzionale, la Corte li rilegge in termini di *separazione di competenze*, principio "che impediva che fosse possibile postulare una qualunque forma di condizionamento, da parte di un regolamento statale, anche adottato in delegificazione, di fonti primarie regionali"<sup>28</sup>. Queste ragioni si sono rafforzate con il "nuovo" art. 117.6, che ha confinato la potestà regolamentare dello Stato alle sole materie di competenza legislativa esclusiva. Però, aggiunge la Corte, il problema potrebbe porsi nelle materie di tipo trasversale, che "si connotano per il fatto che, non avendo normalmente un oggetto definito di disciplina, possono intersecare altre competenze regionali". Ma si tratta solo di un'ipotesi, non rilevante nel caso in esame, perché "l'evenienza del condizionamento di una fonte secondaria nei confronti di una legge regionale non si verifica in presenza di un titolo di legittimazione statale riconducibile alla tutela della concorrenza, proprio in ragione della sua già descritta peculiare connotazione e del suo modo di operatività nel settore degli appalti". Insomma, non ci può essere

---

<sup>25</sup> Punto 6.2 dell' "in diritto".

<sup>26</sup> Punti 5.4 e 6.11 dell' "in diritto".

<sup>27</sup> Punto 7.5 dell' "in diritto".

<sup>28</sup> Questa e le citazioni che seguono sono tratte dal punto 7.4 dell' "in diritto".

alcun condizionamento di fonti primarie regionali da parte di fonti secondarie statali, perché queste ultime, “dando attuazione ed esecuzione a disposizioni di legge, detteranno tutte le norme necessarie a perseguire l’obiettivo di realizzare assetti concorrenziali; mentre le prime disciplineranno i profili non afferenti, ancorché contigui, a quelli relativi alla tutela della concorrenza”; la separazione tra fonti statali e regionali di rango diverso è quindi pienamente garantita.

L’obiettivo che muove la Corte è chiaro. Non si tratta di realizzare un’impossibile separazione tra *ordinamenti giuridici*, quello statale e quello regionale, ma di impedire che la (comune) *gerarchia delle fonti* venga sovvertita a causa della prevalenza di una fonte secondaria (statale) su quella primaria (regionale) e che le leggi regionali siano “degradatae” (per usare l’espressione già impiegata nella sent. 303/2003) a fonti subordinate ai regolamenti statali: i regolamenti statali sono ammessi soltanto se (a) si (possono interpretare nel senso che si) applicano ai soli soggetti riconducibili allo Stato<sup>29</sup>, oppure se (b) sono emanati in attuazione di leggi che (si possono interpretare, in applicazione del criterio di prevalenza, nel senso che) ricadono in materie esclusive dello Stato.

Resta da vedere che cosa dirà la Corte quando verrà in considerazione il problema della legittimità dei regolamenti statali emanati in settori di competenza esclusiva dello Stato nei quali però, come in materia di ambiente, operino abbondanti conferimenti di funzioni amministrative alle Regioni (ipotesi che vedo delineata, in disaccordo con la gran parte della dottrina, nello stesso art. 117.6, laddove si accenna alla “delega alle Regioni”). In questo caso, infatti, è il principio di legalità (quello stesso che, nell’ipotesi in cui lo Stato “chiami in sussidiarietà” determinate funzioni amministrative, implica che esse siano accompagnate anche dalla competenza legislativa necessaria<sup>30</sup>) che può imporre alla Regione di regolare con legge le proprie funzioni amministrative, scontrandosi con gli eventuali regolamenti statali vigenti nella materia.

---

<sup>29</sup> Cfr. per esempio la sent. 17/2004: “la potestà regolamentare statale può riguardare solo la parte normativa di competenza esclusiva statale, e quindi riferirsi esclusivamente all’organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali”.

<sup>30</sup> Secondo il noto teorema enunciato dalla sent. 303/2003.