

**SULL'APPARENTE IRRILEVANZA DELLA TECNICA
NELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE PIÙ RECENTE***

di

Antonio Iannuzzi

*(Ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico
Università degli Studi di Roma Tre)*

4 aprile 2012

Sommario: 1. Premessa. - 2. Oltre il principio del coordinamento tecnico. - 3. Il rischio di un'ulteriore ed eccessiva dilatazione delle materie di competenza statale in nome della giustificazione di interventi normativi statali recanti disciplina tecnica. - 4. Incertezze giurisprudenziali sulla legittimità di regolamenti statali recanti regole tecniche nelle materie concorrenti - 5. Per un ritorno al principio del coordinamento tecnico.

1. Premessa

A ormai dieci anni dalla revisione del Titolo V della Costituzione è possibile tracciare un primo bilancio e valutarne la reale portata innovativa. Anche relativamente alla questione specifica del governo della regolazione tecnica fra Stato e regioni, analizzando il testo dell'art. 117 Cost. e passando in rassegna la giurisprudenza costituzionale successiva alla legge cost. n. 3/2001, emergono due rilievi problematici.

Il primo è di natura normativa: riguarda la mancata esplicitazione nella Carta costituzionale del principio del coordinamento tecnico. Tale principio, che si era affermato per effetto della giurisprudenza della Corte costituzionale a partire dalla seconda metà degli anni '80 quale

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo è destinato alla pubblicazione in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, Numero speciale in onore del Prof. Nicola Greco, in corso di pubblicazione.

criterio generale di temperamento del riparto di competenze fra Stato e regioni nel caso di esercizio del potere di adottare regole tecniche¹, giustificava l'intervento normativo statale, in deroga all'ordine costituzionale delle competenze e parzialmente anche alle regole imposte dalla legalità in senso sostanziale, in ragione del riconoscimento della necessaria unità della regolazione tecnica². Ad avviso del giudice costituzionale, le regole tecniche non comportando valutazioni politiche e, dunque, limitazioni alle scelte rientranti nell'autonomia costituzionalmente garantita dell'ente, non sarebbero risultate lesive né delle competenze costituzionali né del principio di legalità. Tuttavia, la condizione di legittimità della produzione di regole tecniche dipendeva dall'esistenza di norme legislative abilitative di organi del potere esecutivo «dotati di specifiche attitudini»³. La legge n. 59/1997, inoltre, nel riconoscere e disciplinare per la prima volta a livello normativo la funzione di coordinamento tecnico, ne subordinava l'esercizio allo svolgimento di una previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome o, se del caso, con la singola regione interessata⁴.

¹ È bene avvertire inizialmente che nel presente saggio si parlerà di «norme tecniche» e di «regole tecniche» secondo il significato imposto dal diritto comunitario. L'Unione europea ha ribaltato la semantica giuridica italiana, «che preferisce parlare di norme di legge e di regolamento, e non dice regole di legge e di regolamento». Per il diritto comunitario evidentemente «norma è ciò che non è norma giuridica, mentre «regola» è la norma» (A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, in *Il diritto dell'economia*, 1996, 296). In sintesi, nel corso del presente lavoro, si parlerà di «regole tecniche», volendo riferirsi a quelle norme cogenti, comunque prodotte autoritativamente da organi o da enti pubblici, statali o regionali, sulla base di cognizioni fornite o da una scienza specialistica, vale a dire da tutte le scienze ad eccezione di quelle giuridiche e dell'amministrazione, o dalla conoscenza di una tecnica per la produzione di un bene o di un servizio non ricollegabile ad una scienza, mentre per norme tecniche intenderemo quelle norme prodotte da associazioni private, a ciò deputate in forza di una generale abilitazione conferita loro dall'ordinamento giuridico (Sul punto si veda la direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, nell'attuazione che ne ha dato il d.lgs. n. 427/00, recante «Modifiche ed integrazioni alla legge 21 giugno 1986, n. 317, concernenti la procedura di informazione nel settore delle norme e regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione, in attuazione delle direttive 98/34/CE e 98/48/CE»).

È, altresì, il caso di premettere che la piena utilizzabilità della tecnica nel diritto ha inizialmente presupposto un'accezione di «tecnica» come «scienza esatta», vale a dire quale idonea a fornire risposte certe, discendenti da leggi scientifiche o di natura, non soggette a prove di «falsificazione». Nella sent. n. 61/1997, la Corte costituzionale ha, infatti, affermato che «vanno intese per norme tecniche quelle prescrizioni che vengono elaborate generalmente sulla base dei principi desunti dalle c.d. «scienze esatte» o dalle arti che ne sono applicazione».

² Come affermato più volte dalla Corte costituzionale in diverse pronunce e più esplicitamente forse nella sent. n. 355/1993, nella quale dichiara, a chiare lettere, che la funzione di coordinamento tecnico ben «può essere esercitata senza bisogno di attenersi alle rigorose regole della legalità sostanziale».

³ V., da ultimo, Corte cost., sent. n. 31/2001. Cfr. Corte cost., sentt. nn. 242/1989, 49/1991 e 353/1993.

⁴ Rileva M. GIGANTE, *Ancora in tema di rapporti tra tecnica e diritto: il caso della sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2001*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, 2226, che le cautele e le garanzie con cui il legislatore e la giurisprudenza costituzionale hanno circondato la figura del coordinamento tecnico ne hanno segnato, nel periodo immediatamente antecedente alla riforma costituzionale del 2001, un ridimensionamento. La maggiore difficoltà del ricorso al coordinamento tecnico ha prodotto però, ad avviso dell'A., una sensibile espansione delle riserve statali in materia di normazione tecnica, com'è evidente nell'elenco delle funzioni che il d.lgs. n. 112/1998 ha mantenuto allo Stato.

L'attuale silenzio del Titolo V della Costituzione sul principio del coordinamento tecnico fa emergere una *anacronistica* lacuna della nostra Carta costituzionale dovuta ad una colpevole sottovalutazione del ruolo della tecnica nella società contemporanea.

La drammatica attualità di una gravissima crisi finanziaria ed economica svela al mondo, invece, l'ingenuità (o la falsa ingenuità) di «Chi ha salutato con gioia il tramonto delle ideologie», perché «non sapeva (o sapeva fin troppo bene) che quei luoghi non sarebbero rimasti per sempre vuoti, e che altre potenze, l'economia e la tecnica, li avrebbero subito riempiti»⁵. Se pur con ritardo e con preoccupante approssimazione emerge al dibattito la necessità di verificare e discutere l'attualità della c.d. Costituzione economica, dei rapporti fra la politica e l'economia, del dominio della finanza globale sui governi degli Stati, ancora oggi il dibattito sul potere della tecnica e sul rapporto fra tecnica e diritto non affiora nella dimensione che meriterebbe.

In altre parole, occorre riflettere sulle basi e sulle implicazioni della nuova forma dello *stato della società industriale*, intanto prendendo coscienza della fondamentale lezione di Ernst Forsthoff, secondo cui lo stato sociale sarebbe giunto al «capolinea» e avrebbe ceduto il passo, appunto, allo stato della società industriale: «mentre la realizzazione sociale sarebbe giunta più o meno al suo epilogo, la realizzazione tecnica, grazie a una accelerazione impressionante quanto a velocità ed intensità, è divenuta predominante»⁶.

La tecnica, in questa lettura, appare uno dei principali fattori di condizionamento, se non il principale, dello Stato democratico⁷, così che può dirsi che «attraverso l'identificazione con la tecnica è venuto ad esistenza un nuovo tipo di Stato che se dal fatto di essere legato al progresso tecnico è in grado di avvalersi di nuove energie è però esposto, proprio per questo, ad insidie e a pericoli che gli Stati in passato non hanno mai conosciuto»⁸. Questi forti condizionamenti, che pongono continuamente in tensione il rapporto fra interesse generale e la somma degli interessi individuali, mettono in crisi lo Stato della società industriale privandolo della potenza politica, poiché diviene incapace di individuare, attraverso la decisione politica, il punto di equilibrio fra i due termini⁹: «L'universale concreto non ha più alcuna istanza che possa rappresentarlo e di conseguenza la tutela dell'interesse generale, così

⁵ N. IRTI, *Il diritto nell'età della tecnica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 20.

⁶ E. FORSTHOFF, *Lo stato della società industriale*, a cura di A. Mangia, Giuffrè, Milano, 2011, 32.

⁷ Cfr. *ibidem*, 24 ss.

⁸ *Ibidem*, 43.

⁹ Cfr. A. MANGIA, *Presentazione*, in E. FORSTHOFF, *op. cit.*, XXXIX.

come quello della maggioranza, può trovare realizzazione solo a condizione che coincida con il sistema degli interessi organizzati»¹⁰.

Riflessioni, queste, che trovano un'eco giuridica in Italia, principalmente in Natalino Irti, Stefano Rodotà, Alberto Predieri e Nicola Greco. Devono essere messe in evidenza pure le riflessioni giuridiche sulla rilevanza delle norme tecniche in materia ambientale, per la speciale rilevanza che la tecnica assume in questo ambito sostanziale¹¹.

Predieri, in un fondamentale saggio, metteva sotto la lente del giurista le norme tecniche, ponendo in evidenza il loro rilevante peso nel diritto, nell'economia e nella società: «le norme tecniche sono regole indispensabili ad un'economia poliarchica organizzata o sociale di mercato», che «adempiono ad una funzione di eterocorrezione del mercato» e perciò «hanno un ruolo di potere (o di contropotere) nell'equilibrio dei poteri»¹².

Greco, in un altrettanto importante contributo, partendo dall'esemplarità dell'importante condizionamento della tecnica sul diritto ambientale e grazie alla costante attenzione verso l'effettività del diritto, scorgeva i contorni della «democrazia degli interessi», ossia di una democrazia che assume il compito di contemperare «conflittualità e tolleranza continua» e di inseguire e regolare il mutamento, inteso «come processo formale e legittimante», giacché, proprio in linea con Forsthoff, «Il cambiamento è sempre alimentato dalla compresenza e dalla conflittualità di numerosi interessi»¹³. Da ciò, l'avvertimento a non trascurare assolutamente la necessità di «predisporre quella produzione all'assorbimento, alla sistemazione ed al continuo mutamento di norme a contenuto o ad ispirazione tecnica», in una riconsiderazione complessiva del sistema delle fonti del diritto «in presenza, da un lato della normazione a contenuto tecnico latamente intesa, dall'altro alla questione ambientale che sempre più largamente impone il ricorso a questo tipo di normazione»¹⁴.

È evidente l'attualità e la rilevanza del problema del rapporto fra diritto e tecnica.

¹⁰ E. FORSTHOFF, *op. cit.*, 180 ss.

¹¹ Sul punto, si rimanda soprattutto a V. ONIDA, *Il sistema delle fonti in materia ambientale, con particolare riferimento alla normativa tecnica*, in AA. VV., *Atti del Convegno giuridico "Razionalizzazione della normativa in materia ambientale"*, 29-30 aprile 1994, Castel Ivano, Milano, Istituto per l'ambiente, 1994, 62 ss.

¹² A. PREDIERI, *Le norme tecniche nello Stato pluralista e prefederativo*, cit., 251 ss.

¹³ N. GRECO, *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi. Esemplarità della normazione tecnica in campo ambientale*, in ID. (a cura di), *Crisi del diritto, produzione normativa e democrazia degli interessi*, Edistudio, Roma, 1999, 10. In un secondo scritto, N. GRECO - P. BIONDINI, *Le norme tecniche nella crisi delle fonti e come parte della regolazione: apporti ordinamentali e prime riflessioni*, in A. CERRI (a cura di), *La ragionevolezza nella ricerca scientifica ed il suo ruolo specifico nel sapere giuridico. Atti del Convegno di Studi. Roma, 2-4 Ottobre 2006*, Tomo I, Ragione, ragionevolezza, esperienza (esperimento), dimensione oggettiva e storica della ricerca scientifica e giuridica, Aracne, Roma, 2006, 304 ss., è messa in risalto la posizione delle formazioni intermedie e delle singole imprese come segnale di un mutamento delle forme tradizionali di gestione degli interessi e di intervento dell'economia che si riflette sulle relazioni tra istituzioni, sulla produzione di norme e sul sistema delle fonti del diritto.

¹⁴ N. GRECO, *Crisi del diritto*, cit., 30.

Nel presente contributo, il tema verrà trattato sotto il profilo dei rapporti fra Stato e regioni relativamente al potere di adottare regole tecniche. Si tratta di una questione curiosamente non al centro del dibattito dottrinario.

Non si può negare che questo torpore sia pure conseguenza della mancata emersione della tecnica nel testo costituzionale.

Se da più parti si è sottolineato l'evidente rapporto di continuità fra le c.d. leggi Bassanini e la l. cost. n. 3/2001, con riferimento al rapporto fra competenze normative tecniche dello Stato e delle regioni, invece, risalta un punto di rottura. Mentre le leggi Bassanini avevano sensibilmente ampliato le riserve statali sulla regolazione tecnica rispetto al vecchio impianto legislativo¹⁵, tanto da poter far concludere che «agli occhi del potere legislativo nazionale le norme tecniche» risultavano «cresciute di importanza giuridica»¹⁶, la riforma costituzionale del 2001 ha completamente eluso il tema, segnando un punto di arresto nel processo di definizione della questione del governo della tecnica.

Il secondo aspetto problematico è, invece, di natura giurisprudenziale: la Corte costituzionale, dopo aver affermato e confermato il principio del coordinamento tecnico per oltre un quindicennio, successivamente alla revisione costituzionale del 2001 ha sorprendentemente accantonato il principio, mostrando di non voler più valorizzare la specificità della natura tecnica di alcune norme come criterio di alterazione dell'ordinario riparto di competenze normative fra Stato e regioni¹⁷.

La tecnica, non emergendo nella sua specificità, diventa irrilevante ai fini della definizione dei rapporti fra Stato e regioni. Si tratta, però, di una *irrilevanza*, in definitiva, solo *apparente*, perché *in concreto* la Corte, caso per caso, ambito per ambito, materia per materia, ritaglia amplissime riserve di competenze statali, in ordine al potere di dettare regole tecniche, pur senza mai riaffermare, in via generale ed esplicitamente, la perdurante vigenza del principio del coordinamento tecnico.

Lo scrutinio delle decisioni del giudice costituzionale conforta questa conclusione palesando un orientamento costantemente indirizzato a confermare sfere di intangibile dominio statale, sia pure con qualche discutibile eccezione. La mancata riaffermazione del principio del coordinamento tecnico, in ragione di quanto ora affermato, potrebbe rischiare di far frettolosamente concludere che, pur nella diversità motivazionale, la giurisprudenza

¹⁵ Sul punto M. GIGANTE, *op. ult. cit.*, 2227.

¹⁶ F. SPANTIGATI, *Il valore giuridico delle norme tecniche*, in *Jus*, 2001, 286.

¹⁷ Cfr. F. SALMONI, *Gli atti statali di coordinamento tecnico e la ripartizione di competenze Stato-Regioni*, in questa *Rivista*, 2003, 1737 ss. e Q. CAMERLENGO, *Il monopolio statale sulle prescrizioni tecniche e la vulnerabilità dell'autonomia regionale sulle norme tecniche*, in *Giur. it.*, 2001, 2221 ss.

precedente e quella successiva alla revisione del 2001 conducono ai medesimi esiti. Si tratterebbe, tuttavia, di una conclusione affrettata e non corretta. Ad un più attento esame, l'assenza di un potere di coordinamento tecnico unitario dello Stato nel testo della Costituzione e il silenzio, sul punto, registrato nella giurisprudenza costituzionale, producono storture e rischi rispetto al passato.

In primo luogo, perché è aumentata l'incertezza istituzionale fra Stato e regioni: senza l'ancoraggio certo al principio del coordinamento tecnico la regola dovrebbe essere che le competenze tecniche dovrebbero seguire le competenze costituzionali nei diversi ambiti sostanziali di cui trattasi¹⁸.

Così, nelle materie di potestà legislativa esclusiva ex art. 117, c. 2, non v'è dubbio che la regolazione tecnica dovrà essere recata, sia a livello di fonte primaria sia secondaria, dallo Stato.

Nelle materie di potestà concorrente, invece, dovrebbe spettare allo Stato la disciplina degli standard minimi da dettare nell'ambito dei principi fondamentali della materia, salva la possibilità di svolgimento ulteriore da parte delle regioni, preferibilmente da adottare con regolamento.

Nella materie residuali, infine, la disciplina tecnica, dovrebbe essere adottata dalle regioni.

Ma così non avviene in concreto, come vedremo nei paragrafi successivi, per via dei temperamenti imposti dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, sia perché a volte le regole tecniche vengono assorbite nelle competenze esclusive dello Stato, sia perché, altre volte, quando vertono su materie concorrenti vengono sussunte nei principi fondamentali.

In secondo luogo, si è accresciuto il tasso di incertezza giurisprudenziale poiché, come già accennato, non sono mancate decisioni in cui discutibilmente la natura tecnica delle norme non è emersa come criterio di distorsione del riparto di competenze legislative fra lo Stato e le regioni.

È il caso della sent. n. 327/2006 della Corte costituzionale, che segna un radicale punto di rottura rispetto alla costante giurisprudenza in materia di regolazione tecnica, statuendo che le regole tecniche statali sull'esercizio e sulla sicurezza degli impianti di funivia, contenute in un regolamento del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, non possono trovare applicazione nel territorio delle Province autonome di Trento e di Bolzano, in quanto lesive di una competenza legislativa statutariamente riconosciuta, nonostante l'evidente natura tecnica delle disposizioni in parola. Un'eccezione singolare le cui ragioni specifiche sfuggono, in un

¹⁸ Cfr. A.M. SANDULLI, *Le norme tecniche nell'edilizia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 1974, 193.

contesto giurisprudenziale, al contrario, costantemente volto a ricondurre, materia per materia, la regia del «governo tecnico unitario» allo Stato¹⁹.

In terzo luogo, perché la giurisprudenza della Corte produce, alcune volte, difficili torsioni per giustificare l'adozione di regolamenti governativi o ministeriali recanti regole tecniche in materie di competenza regionale.

In quarto luogo, perché non emerge la specificità del “terribile” potere tecnico (richiamando una immagine che Rodotà utilizzò per etichettare il diritto alla proprietà...). La tecnica, con tutta la sua imponente forza, si inabissa e sfugge alle possibilità di regolazione e controllo. Il potere si nasconde e rende ancora più difficile mantenere saldo il fondamentale nesso fra potere e responsabilità.

2. Oltre il principio del coordinamento tecnico

Immediatamente dopo la riforma del 2001 ha stupito l'accantonamento del principio del coordinamento tecnico da parte della Corte costituzionale perché non sembra si possano rinvenire ragioni che facciano sostenere un'incompatibilità tra detto principio e il mutato quadro costituzionale. Ragioni che, piuttosto, sembrano rafforzate dal ruolo complessivo assunto dalla legge statale di governo del nucleo essenziale della materia²⁰ e di garanzia dell'unità e della coerenza «dell'ordinamento, in conformità dei dettati costituzionali, ma attraverso strumenti idonei e rispettosi dell'autonomia degli enti ai quali la Costituzione garantisce poteri che non possono essere, di regola, soppressi e che non sono, oltre ragionevole misura, comprimibili»²¹.

Nonostante ciò, la giurisprudenza costituzionale, pur senza menzionare espressamente le esigenze di un governo unitario della tecnica, aveva singolarmente ammesso la persistenza delle esigenze del coordinamento statale ricorrendo alternativamente ad un'interpretazione estensiva delle materie esclusive dello Stato, in particolar modo delle materie trasversali, o ricomprendendo il potere di dettare regole tecniche o standard tecnici uniformi su tutto il

¹⁹ Per un commento alla decisione sia consentito rinviare ad A. IANNUZZI, *Eccezione al principio del coordinamento tecnico o esclusione di un «governo tecnico unitario» dello Stato?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 3262 ss. Sull'incidenza del coordinamento tecnico nelle regioni ad autonomia speciale prima della revisione costituzionale del 2001, si v. Q. CAMERLENGO, *Coordinamento tecnico e autonomia regionale speciale*, in *Regioni*, 1997, 639 ss.

²⁰ Cfr. F. MODUGNO, *La funzione legislativa, oggi*, e P. CARETTI, *Il ruolo della legge statale, oggi*, in M. RUOTOLO (a cura di), *La funzione legislativa, oggi*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2007, 16 ss. e 52 ss.

²¹ F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in www.issirfa.cnr.it e pubblicato anche in M. SICLARI (a cura di), *I mutamenti della forma di governo tra modificazioni tacite e progetti di riforma*, Aracne, Roma, 2008, 52 e in F. MODUGNO – P. CARNEVALE, *Trasformazioni della funzione legislativa*, IV, *Ancora in tema di fonti del diritto e rapporti Stato-Regione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 45.

territorio nazionale entro i principi fondamentali delle materie concorrenti, volta per volta coinvolte.

Sembra che la Corte segua la tesi dell'assorbimento delle competenze tecniche nelle materie di competenza costituzionale statale, avanzata in dottrina all'indomani dell'approvazione della legge cost. n. 3/2001²².

La Corte in una serie di pronunce aveva sempre ammesso implicitamente la persistenza delle esigenze del coordinamento statale degli interventi di natura tecnica, pur se non fa mai *nominalmente* riferimento al principio del coordinamento tecnico²³. D'altronde, la fissazione di standard e prescrizioni tecniche attiene quasi per lettera ad una competenza che trascende la dimensione regionale, quanto alle regole di tutela minime, in quanto, essendo insuscettibile di esercizio frazionato, deve esercitarsi uniformemente su tutto il territorio nazionale²⁴.

Una giurisprudenza che ha trovato diverse conferme²⁵, anche recenti²⁶.

Specialmente in quest'ultima occasione, la Corte non ha omissis «del tutto di fare riferimento alla tecnica», facendo ad essa richiamo non sul piano del riparto di competenza ma su quello «della qualificazione degli organi e su quello procedurale», sia «attraverso il richiamo di precedenti sentenze che hanno dato forte risalto al ruolo che gli organi tecnico-scientifici debbono svolgere nella elaborazione delle decisioni che presentano rilevanti aspetti scientifici», sia attraverso l'ancoraggio ai precedenti forniti dalle sentenze n. 185/1998 e n. 282/2002²⁷. La specificità della tecnica così viene ad affermarsi «sotto il profilo della “speciale attitudine” che - come aveva in precedenza già sottolineato la sent. n. 31 del 2001 - deve caratterizzare gli organi che provvedono alla definizione della normativa tecnica»²⁸.

In due altre recenti sentenze la Corte ha avuto modo di tornare sulla questione della tecnica. Si tratta della sent. n. 21/2010 e la sent. n. 254/2010: entrambe forniscono l'occasione per riflettere sugli inconvenienti derivanti dal nuovo orientamento della giurisprudenza costituzionale.

²² Favorevoli in dottrina M. GIGANTE, *L'attribuzione allo Stato della normazione tecnica tra neutralità e attuazione vincolata*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 1752 ss. e M. RUOTOLO, *Le esigenze unitarie nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni: attuazione giurisprudenziale del Titolo V e prospettive di (ulteriore) riforma*, in F. MODUGNO (a cura di), *Attuazione e integrazione della Costituzione*, Jovene, Napoli, 2008, 211 ss.

²³ A. IANNUZZI, *Eccezioni al principio*, cit., 3267.

²⁴ A. IANNUZZI, *Caratterizzazioni della normazione tecnica nell'ordinamento italiano. Il campo di analisi e di verifica della materia ambientale*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2006, 173.

²⁵ Corte cost., sentt. n. 407/2002, nn. 103 e 307/2003, n. 7/2004.

²⁶ Corte cost., sent. n. 8/2011.

²⁷ Nella parte in cui «sottolineavano il ruolo di tali organi con riguardo alla “sperimentazione e alla certificazione di efficacia, e di non nocività, delle sostanze farmaceutiche e del loro impiego terapeutico a tutela della salute pubblica” e per ciò concerneva gli interventi “sul merito delle scelte terapeutiche in relazione alla loro appropriatezza”».

²⁸ M. GIGANTE, *Uso off label dei farmaci*, in *Giurisprudenza italiana*, in corso di pubblicazione, 5 del paper.

3. Il rischio di un'ulteriore ed eccessiva dilatazione delle materie di competenza statale in nome della giustificazione di interventi normativi statali recanti disciplina tecnica

La Corte, insomma, sembra seguire il criterio dell'assorbimento delle competenze tecniche nelle materie statali.

Questa posizione può presentare qualche criticità, che si riflette in un non sempre lineare percorso argomentativo, sia perché può fornire un pretesto ad un'ulteriore ed eccessiva espansione dei poteri legislativi statali, sia perché non giustifica l'attrazione allo Stato del potere regolamentare, che spesso invece diviene necessaria. Per ovviare soprattutto al secondo problema, ma anche per contenere il primo, si dovrebbe limitare l'assorbimento del coordinamento tecnico nelle materie di potestà legislativa esclusiva statale ex art. 117, co. 2, Cost., quali prioritariamente le materie trasversali, e comunque principalmente la “tutela della concorrenza” [lett. m)]; “pesi e misure” e il “coordinamento informativo statistico” [lett. r)]; “la tutela dell'ambiente” [lett. s)]. Vi è poi, nel catalogo delle materie concorrenti un solo sostegno che non ostacola la titolarità statale del potere regolamentare in ambito tecnico: “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia”. Si tratta di una materia assai singolare rispetto alle altre elencate all'art. 117, co. 3, Cost., sia perché ancor più di altre materie risente della incidenza della normativa comunitaria e internazionale che costituisce un limite sostanziale rilevante per gli interventi normativi regionali, sia perché la Corte costituzionale, in numerose pronunce, ha riconosciuto la necessità di una costruzione “a rete” del sistema energetico nazionale che motiva un forte intervento legislativo unitario da parte dello Stato, che richiede spesso anche il ricorso alla fonte secondaria. In questo ambito gli spazi di intervento regionale risultano al più interstiziali o microsettoriali.

A perplessità di questo tipo presta il fianco la sentenza n. 21/2010, avente ad oggetto la disciplina applicativa dell'installazione degli impianti all'interno degli edifici. Ad avviso della Corte costituzionale la competenza a dettare questa disciplina spetta allo Stato, che può esercitarla anche attraverso l'adozione di regolamenti ministeriali.

La disciplina della “sicurezza delle costruzioni”, infatti, non sarebbe riconducibile alla materia concorrente “governo del territorio”, bensì alla “sicurezza” [art. 117, co. 2, lett. h)]²⁹, la quale, si legge nella sentenza, «non si esaurisce nell'adozione di misure relative alla prevenzione e repressione dei reati, ma comprende la tutela dell'interesse generale alla incolumità delle persone, e quindi la salvaguardia di un bene che abbisogna di una regolamentazione uniforme su tutto il territorio nazionale». La disciplina degli impianti relativi agli edifici ricomprende

²⁹ ...che invero in Costituzione è legata all'“ordine pubblico”, ad intendere una assai meno ampia accezione di sicurezza.

«l'individuazione dei requisiti essenziali di sicurezza sia in fase di installazione, sia nelle successive fasi di manutenzione e gestione, in modo che sia assicurato l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti medesimi, garantendo la loro incolumità, nonché l'integrità delle cose».

La sentenza citata rappresenta una sintesi delle difficoltà che incontra la Corte costituzionale a giustificare il governo tecnico unitario dello Stato, in virtù del mancato ancoraggio al principio del coordinamento tecnico.

La Corte, nell'occasione sembra distinguere i principi fondamentali e le regole tecniche «di dettaglio»³⁰. Questa distinzione appare discutibile poiché le regole tecniche minime, destinate ad essere applicate uniformemente su tutto il territorio, appaiono piuttosto riconducibili ai principi fondamentali rimessi alla legislazione statale nelle materie concorrenti. Se tale distinzione dovesse trovare conferma nella giurisprudenza successiva, non si giustificerebbe l'adozione di regole tecniche da parte di regolamenti statali, essendo il potere regolamentare nelle materie concorrenti riservato alle regioni, se non appunto, ogni volta, forzando estensivamente l'interpretazione delle materie esclusive dello Stato, principalmente di quelle trasversali, dilatandone ulteriormente la portata sostanziale.

Nel caso di specie, tutto ciò, difatti, è costato il prezzo della «trasfigurazione di una materia trasversale»³¹. È evidente che la svolta nella giurisprudenza costituzionale in materia di sicurezza, così come tratteggiato anche da attenta dottrina, sia stata innescata proprio dalla «particolare natura delle norme in materia di sicurezza degli impianti all'interno degli edifici, che la stessa Corte definisce come norme tecniche, inevitabilmente dettagliate»³².

La Corte nella sentenza n. 21 è costretta, d'altra parte, a ricorrere a questa argomentazione poiché altrimenti non riuscirebbe a salvare la legittimità del regolamento ministeriale recante le prescrizioni tecniche³³, come autorizzato dalla disposizione impugnata: se l'intervento

³⁰ «In quest'ambito è coinvolta non solo la determinazione dei principi fondamentali, ma anche la regolamentazione tecnica di dettaglio, ossia quel complesso di prescrizioni concernenti la realizzazione dell'opera che in larga parte si sostanzia nei profili connessi alla sicurezza, e che comunque da essi non possono prescindere. Né va tralasciato il fatto che i requisiti per la sicurezza di impianti all'interno di edifici sono per lo più previsti da norme tecniche».

³¹ Come ha avuto modo di rilevare prontamente T.F. GIUPPONI, *Nascita e trasfigurazione di una materia trasversale: il caso della «sicurezza»*, in *Regioni*, 2010, 1118.

³² *Ibidem*, 1125.

³³ Atteso che la disposizione denunciata prevede che «entro il 31 dicembre 2008 il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro per la semplificazione normativa, emana uno o più decreti, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, volti a disciplinare: a) il complesso delle disposizioni in materia di attività di installazione degli impianti all'interno degli edifici prevedendo semplificazioni di adempimenti per i proprietari di abitazioni ad uso privato e per le imprese; b) la definizione di un reale sistema di verifiche di impianti di cui alla lettera a) con l'obiettivo primario di tutelare gli utilizzatori degli impianti garantendo una effettiva sicurezza; c) la revisione della disciplina sanzionatoria in caso di violazioni di obblighi stabiliti dai provvedimenti previsti alle lettere a) e b)».

normativo ricadesse in una materia concorrente, pur ricomprendendo le regole tecniche entro i principi fondamentali, la potestà regolamentare comunque spetterebbe alle regioni, ai sensi dell'art. 117, co. 6, Cost. Si evidenzerebbe perciò una situazione tale per cui la legge potrebbe autorizzare le regole tecniche da adottare poi con successivi regolamenti regionali, limitandosi a dettare i principi fondamentali da rispettare. Questa evenienza si porrebbe in contrasto con la logica dell'intervento tecnico unitario da applicarsi uniformemente su tutto il territorio e con la constatazione della naturale tendenza della tecnica alla univocità.

Né potrebbe essere salutata positivamente la tentazione di spingere le prescrizioni tecniche espressamente nella legge statale di principio, atteso che si registra pieno accordo in dottrina e in giurisprudenza sull'inopportunità di cristallizzare in fonti di rango primario prescrizioni tecniche in ragione della necessità di garantire una più rapida frequenza di aggiornamento delle regole tecniche al cambiare dello stato delle conoscenze tecnico-scientifiche in riferimento. Ciò che può essere assicurato più efficacemente dalle fonti secondarie³⁴.

Le criticità della recente giurisprudenza della Corte in punto di ripartizione delle competenze tecniche tra Stato e regioni che emergono paradigmaticamente nella pronuncia vertente in materia di sicurezza si colgono ancora più marcatamente nel caso in cui si vada a porre a confronto la sentenza n. 21/2010 con una sentenza, adottata in costanza del principio del coordinamento tecnico, sempre in materia di sicurezza, ossia di sicurezza nella costruzione delle piste ciclabili.

Il riferimento è alla sent. n. 31/2001 della Corte costituzionale³⁵, che rappresenta una decisione esemplare avente ad oggetto il governo statale della tecnica. La pronuncia aveva ad oggetto un regolamento ministeriale che definiva le caratteristiche tecniche delle piste ciclabili. La legittimità della norma secondaria statale viene fatta derivare da due argomentazioni: perché la tutela della sicurezza «esige uniformità di parametri minimi che devono valere per tutto il territorio nazionale» e poiché dalle regole tecniche poste in essere «non derivano limitazioni alle scelte rientranti nell'autonomia politico-amministrativa dell'ente».

Dopo aver affermato le ragioni del principio del coordinamento tecnico, la Corte costituzionale riconosceva, quindi, la legittimità della normativa provinciale impugnata,

³⁴ Cfr. M. CECCHETTI, *Criticità della "normativa tecnica" a tutela dell'ambiente nell'ordinamento italiano. Il caso dell'attuazione delle direttive 99/31/CE (sulle discariche di rifiuti) e 00/53/CE (sui veicoli fuori uso)*, in www.olea.unifi.it, 39 ss. del paper. Sul punto v. anche F. SALMONI, *Le norme tecniche*, Giuffrè, Milano, 2001, 191 ss.

³⁵ A commento della citata pronuncia si vedano le note di Q. CAMERLENGO, *Il monopolio statale sulle prescrizioni tecniche e la vulnerabilità dell'autonomia regionale sulle norme tecniche*, in *Giurisprudenza italiana*, 2001, 2221 e di M. GIGANTE, *Ancora in tema di rapporti tra tecnica e diritto: il caso della sentenza della Corte costituzionale n. 31 del 2001*, cit., 2223.

incidente su una materia concorrente, in quanto non contrastante con le regole tecniche minime poste dallo Stato relativamente alla tutela dell'incolumità e della sicurezza stradale, ben potendo le regioni (o le Province autonome) regolare aspetti relativi alla sicurezza, *ulteriori* rispetto agli standard tecnici minimi prescritti dal regolamento statale.

Il problema della legittimità della regola tecnica recata da una fonte secondaria statale risultava più convincentemente motivato.

Alla luce di quanto detto, è allora il caso di ribadire la necessità di una chiara apertura della giurisprudenza costituzionale e amministrativa al riconoscimento della produzione di regole tecniche, nella forma di regolamenti governativi, interministeriali o ministeriali come momento tipico e speciale di temperamento del regime di rigida separazione-esclusione che vige fra le fonti secondarie statali e regionali³⁶.

4. Incertezze giurisprudenziali sulla legittimità di regolamenti statali recanti regole tecniche nelle materie concorrenti

D'altra parte, ove la Corte non ravvisasse l'opportunità di agganciarsi ad una materia legislativa di pertinenza esclusiva dello Stato, la ricorrenza di un atto normativo statale recante regole tecniche sarebbe ancora più difficilmente giustificabile, producendo soluzioni non pienamente convincenti.

È il caso della sentenza n. 254/2010.

In quest'occasione, pur rientrando ancora nell'ambito di prescrizioni tecniche attinenti alla sicurezza, la Corte accantona la distinzione fra principi fondamentali e regole tecniche, considerando la norma regionale censurata in contrasto con la legge statale di principio, poiché «la disciplina statale che rimette a decreti del Ministro (per le infrastrutture e i trasporti e con il parere favorevole del Consiglio superiore dei lavori pubblici, ndr) l'approvazione delle norme tecniche per le costruzioni la cui sicurezza possa interessare la pubblica incolumità, da realizzarsi in zone dichiarate sismiche (...) costituisce la chiara espressione di un principio fondamentale».

In questa decisione, l'illegittimità della legge regionale si verifica proprio per il contrasto con la norma statale di principio che affida al regolamento ministeriale «la possibilità di concedere

³⁶ È la proposta già avanzata in altra sede, A. IANNUZZI, *op. ult. cit.*, 172 ss. In senso critico rispetto alla tesi che si presenta, E. D'ORLANDO, *Il sistema delle fonti regionali e locali*, in L. MEZZETTI (a cura di), *La Costituzione delle autonomie. Le riforme del Titolo V, Parte II della Costituzione*, Esselibri, Napoli, 2004, 78, nt. (159), ritiene invece il caso della fissazione di standard e prescrizioni tecniche con regolamento statale non configuri un'eccezione alla rigidità della separazione delle competenze regolamentari emergente dall'art. 117, c. 6, quanto piuttosto di ipotesi di «ritaglio» di competenze regolamentare regionale a vantaggio di quella statale.

deroghe all'osservanza delle norme tecniche per le costruzioni nelle zone sismiche», con ciò salvando pure la posizione del regolamento statale in una materia concorrente, nonostante la chiara elusione della regola competenziale di cui all'art. 117, c. 6, Cost. Per giustificare l'eccezione stavolta la Corte richiama, invece, i principi di sussidiarietà e di adeguatezza, che darebbero fondamento alla disciplina unitaria recata dal legislatore statale a tutela della pubblica incolumità, attraverso «una normativa unica, valida su tutto il territorio nazionale, in un settore nel quale entrano in gioco sia l'alta tecnicità dei provvedimenti in questione, sia l'esigenza di una valutazione uniforme dei casi di deroga». Si tratta, però, di un mero richiamo alla sussidiarietà, non argomentato e non ancorato a criteri che, perciò, non può rappresentare né un fermo appiglio per la giurisprudenza successiva né un faro utile ad orientare, nella perdurante incertezza, il legislatore futuro.

5. Per un ritorno al principio del coordinamento tecnico

Le due ultime sentenze citate, pur continuando implicitamente a tracciare i contorni di un «governo tecnico unitario» dello Stato, permettono alcune conclusioni, ma lasciano alcuni dubbi.

Seguendo il percorso argomentativo tracciato dalla sentenza n. 21/2010 tutte le prescrizioni normative recanti specifiche tecniche attinenti, *latu sensu*, alla regolazione della «sicurezza», anche se incidenti pure su altre materie, potrebbero rientrare nella competenza legislativa esclusiva statale ex art. 117, c. 2, lett. h) Cost., legittimando al contempo l'adozione di regolamenti governativi o ministeriali ai sensi di quanto previsto invece dall'art. 117, c. 6, Cost.³⁷.

La possibilità di derogare alle regole tecniche statali, come si potrebbe ricavare dalla sent. n. 254/2010, dovrebbe essere rimessa alla decisione assunta nella fonte statale di rango primario. Queste considerazioni, però, attendono conferme, non potendo essere assunte come conclusioni alla luce della rapsodicità della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto di competenze tecniche fra Stato e regioni.

Nelle materie concorrenti, invece, non è ancora chiaro se le prescrizioni tecniche costituiscano principi fondamentali (è la tesi per cui propendiamo). In ogni caso, resta incerta l'allocazione del potere di adottare regolamenti a contenuto tecnico e assai incerta e ancora immotivata la giustificazione dei regolamenti statali, governativi o ministeriali, a fronte della regola di cui

³⁷ Vedi, però, in senso contrario la già menzionata sent. n. 327/2006 che alla luce della giurisprudenza successiva in tema di sicurezza e prescrizioni tecniche, più che un'eccezione può essere ora considerata una svista.

all'art. 117, co. 6, Cost., e di una giurisprudenza sul riparto delle competenze secondarie non ancora definita, come quella, invece, avente ad oggetto le competenze primarie.

In definitiva, si può paventare il rischio che continuando a percorrere la strada della giustificazione “caso per caso”, “ambito per ambito”, “materia per materia” degli interventi normativi statali aventi natura squisitamente tecnica o d'ispirazione tecnica, singolarmente considerati, e ciò in ragione del tramonto del principio del coordinamento tecnico, si possa correre il rischio, come già avvenuto in materia di “sicurezza”, di dover trasfigurare altre materie di competenza esclusiva dello Stato, determinandone un'ulteriore dilatazione.

Seguendo quest'orientamento, però, si rischia di innescare tre effetti negativi.

Il primo è determinato dal pericolo di compromettere la portata innovativa del Titolo V revisionato della Costituzione sotto il profilo della regolazione del governo tecnico unitario dello Stato, quando, invece, diviene sempre più urgente una definizione costituzionale del rapporto fra diritto e tecnica.

Il secondo rischio è quello di costringere ancora, sotto il pretesto della legittimazione del potere tecnico dello Stato, la già ridotta autonomia normativa delle regioni. Anche il principio del coordinamento tecnico rappresentava una minaccia per la dimensione dell'autonomia regionale³⁸, ma ad un attento confronto la giurisprudenza recente mostra di essere maggiormente lesiva.

Il terzo rischio, di carattere più generale, è quello di assecondare pericolosamente la vocazione della tecnica all'ingovernabilità. Dall'analisi del diritto della tecnica affiora la costante consapevolezza della capacità degli interessi sottesi ad inabissarsi fino alle zone d'ombra del diritto, a celarsi nell'area dell'ancora indefinito o dell'apparentemente indefinibile, a sfuggire alla funzione ordinativa delle categorie giuridiche, infine, ad inquinare la qualità della regolazione. Su questa strada, diventa difficile l'individuazione e la regolazione degli interessi perché l'esercizio del potere si fa sfuggente.

Per superare queste criticità, ci sembra opportuno sollecitare un'esplicita riaffermazione giurisprudenziale del principio del coordinamento tecnico.

³⁸ Cfr. G. MOR, *Profili dell'amministrazione regionale*, Milano, 1974, 55; R. BIN, *Coordinamento tecnico e poteri regolamentari del Governo: spunti per un'impostazione «posteuclidea» della difesa giudiziale delle Regioni*, in *Regioni*, 1992, 1543; F. GABRIELE, *La funzione statale di indirizzo e coordinamento alla luce della giurisprudenza costituzionale e la sua incidenza sull'autonomia delle Regioni e delle Province autonome*, Bari, 1992, 78; Q. CAMERLENGO, *Il monopolio statale*, cit., 2222.