

Vecchio e nuovo in tema di norme statali cedevoli: riflessioni sulle interferenze legislative qualificate *

Giuseppe D'Elia **

(29 maggio 2008)

1. Nel regime di interferenza tra fonti del diritto provenienti da diversi livelli di governo, che la riforma costituzionale del 2001 ha certamente contribuito ad amplificare con la nuova ripartizione delle competenze normative tra Stato e Regioni, si rinnova il problema della perdurante applicabilità delle "norme statali cedevoli", problema che non ha mancato di riproporsi all'attenzione del giudice delle leggi.

In conseguenza della riforma costituzionale del 2001, il fenomeno della norma statale cedevole solo apparentemente è riducibile ad unità, come avremo modo di chiarire in seguito, sicché appare opportuno muovere subito una distinzione. L'elemento comune consiste nella interferenza sulle competenze normative regionali posta in essere da disposizioni statali destinate a cedere il passo con l'esercizio successivo delle competenze normative regionali: la norma statale è, in altre parole, cedevole perché si ritrae, liberando lo spazio momentaneamente occupato, in favore del legislatore locale. Ma, all'interno di questa categoria, avremo in un caso che le disposizioni statali sono di per sé incompetenti e acquistano validità in conseguenza del carattere cedevole delle norme da esse prodotte: la cedevolezza, dunque, concorre a giustificare e consentire l'intervento normativo statale; in altri casi, invece, lo Stato esercita una funzione normativa che le appartiene, sia pure in virtù di "titoli speciali", e la norma statale cedevole concorre, piuttosto, a restituire spazi di autonomia normativa in quegli ambiti di competenza di cui la Regione sarebbe titolare in via generale se non fossero stati compressi o alterati dall'esercizio delle competenze speciali dello Stato.

Questa singolare figura, al confine delle usuali categorie normative, trae origine nel sistema precedente alla recente riforma costituzionale dalle opzioni operate dalla c.d. legge Scelba ⁽¹⁾, precisamente, negli artt. 9 e 10. Secondo l'art. 10, le leggi statali che modificano i principi fondamentali della materia «abrogano» le norme regionali contrastanti. E le Regioni, entro novanta giorni, devono apportare alle proprie leggi le conseguenti modifiche. Secondo l'art. 9 - nella sua originaria formulazione - l'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente è condizionata dalla previa adozione di leggi statali contenenti «singolarmente, per ciascuna materia» i principi fondamentali cui attenersi.

Traspare nella legge Scelba un atteggiamento paternalistico nell'attuazione del sistema regionalistico, che si riflette inevitabilmente in un rapporto diseguale tra Stato e Regioni: da un lato, l'inerzia del legislatore statale nell'adottare leggi cornice inibisce l'esercizio della potestà legislativa regionale concorrente, perché la Regione è vista come un ente ancora inesperto e, quindi, incapace di darsi una propria legislazione senza la previa

¹ Legge 10 febbraio 1953, n. 62 (*Costituzione e funzionamento degli organi regionali*).

determinazione statale di opportune linee guida; dall'altro, le leggi regionali di dettaglio sono subito abrogate dai nuovi principi statali, gravando sulle Regioni un immediato obbligo di adeguamento (da esercitarsi entro novanta giorni), per il timore che le iniziali difficoltà di funzionamento dei nuovi enti possano congelare le istanze riformistiche del legislatore statale.

Per vero, poco prima dell'effettivo funzionamento delle nuove Regioni, il legislatore statale, nel delegare al Governo l'adozione dei decreti legislativi di passaggio delle funzioni e del personale statali alle Regioni, modificò la previsione contenuta nel cit. art. 9 - della cui legittimità costituzionale, peraltro, si era comprensibilmente dubitato ⁽²⁾ - da un lato, riconoscendo alle Regioni la possibilità di "desumere" i principi fondamentali, in assenza di espresse leggi-cornice, dalle leggi vigenti; dall'altro, subordinando l'esercizio delle funzioni legislative regionali alla previa emanazione dei suddetti decreti legislativi di passaggio alle Regioni delle funzioni amministrative ⁽³⁾.

La Corte costituzionale, chiamata da alcune Regioni a giudicare della legittimità costituzionale del nuovo art. 9 della legge Scelba, ammetterà (sent. n. 39 del 1971) che la previsione di un condizionamento all'esplicarsi della potestà legislativa regionale, consistente nel previo trasferimento delle funzioni amministrative - come, in precedenza, nella adozione di una previa leggi-cornice - risponde, tra l'altro, all'esigenza di realizzare con gradualità il passaggio da un sistema statale accentrato ad uno decentrato anche a livello legislativo.

Tuttavia, se l'esigenza di una attuazione graduale del disegno regionalista trovava un aggancio nella VIII disp. transitoria della Costituzione, non altrettanto può dirsi del rapporto diseguale delineato dal legislatore statale. Mi riferisco, nello specifico, all'art. 5 e alla IX disp. finale della Costituzione. La prima disposizione - generalmente evocata dalla giurisprudenza costituzionale per ribadire il principio di unità e indivisibilità della Repubblica, così da rafforzare i poteri dello Stato nei confronti delle Regioni - vorrebbe altresì una legislazione adeguata «alle esigenze dell'autonomia e del decentramento». La IX disp. trans., a sua volta, e ancora più chiaramente, impone una legislazione adeguata «alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle Regioni».

2. Già prima della riforma costituzionale del 2001, era avvertita la necessità di operare alcune distinzioni nell'ambito del fenomeno della norma statale cedevole ⁽⁴⁾.

Una interferenza tra i due livelli normativi è fisiologica quando consegue ad una variazione delle competenze normative: in omaggio al principio di

² Cfr. F. BASSANINI, *L'attuazione delle regioni*, La nuova Italia, 1970, 120, 257 ss. Successivamente, la Corte costituzionale, *incidenter tantum*, riconobbe che con quella disposizione (l'originario art. 9 della legge Scelba) «l'esercizio delle potestà legislative regionali rischiava di essere procrastinato *sine die*» (sent. n. 39 del 1971).

³ O, comunque, dopo un biennio dall'entrata in vigore della legge stessa: art. 17, legge 16 maggio 1970, n. 281 (*Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario*).

⁴ L. CARLASSARE, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le Regioni* 1986, 236 ss.

continuità degli atti normativi, mutando la competenza normativa, le fonti in precedenza competenti restano efficaci fino all'esercizio delle nuove competenze (cfr. Corte cost., sent. n. 13 del 1974): di questa cedevolezza non occorre qui discutere perché appartiene al normale sviluppo delle variazioni di competenza normativa tra soggetti titolari della produzione normativa, in ogni momento, ciascuno dei quali esercita una propria competenza.

Ben altro è, invece, il caso delle norme statali cedevoli che interferiscono sulla sfera di competenza già assegnata alla Regione, tanto in ambiti regionali sprovvisti di normazione locale, quanto in ambiti regionali già provvisti di normazione locale ⁽⁵⁾.

E' con la sent. 214 del 1985 che la Corte costituzionale riconosce la legittimità di queste "incursioni", distinguendo le due ultime ipotesi. La ragione di fondo che giustifica le norme statali cedevoli di dettaglio è squisitamente pratica ⁽⁶⁾: prevenire il rischio che, in difetto del necessario adeguamento della legislazione regionale, i nuovi principi statali restino senza effettiva applicazione. L'ammissibilità di norme statali cedevoli in ambiti regionali sprovvisti di una normazione locale, anche nei confronti della competenza esclusiva delle Regioni a statuto speciale, è invece sostenuta col teorema dell'esercizio in concreto della potestà legislativa locale: «l'applicazione della legge statale, anche per quanto riguarda le Regioni a statuto speciale, incontra delle limitazioni soltanto nel caso in cui la potestà legislativa locale sia stata in concreto effettivamente esercitata».

Peraltro, l'assimilazione delle ultime due ipotesi è un precipitato involontario della soluzione abrogativa prescelta dal cit. art. 10 della legge Scelba. Il legislatore statale cala in ambito regionale le sue norme di dettaglio sul presupposto che la preesistente legislazione regionale sia stata abrogata dai nuovi principi della materia ⁽⁷⁾. Ma, a ben guardare, così non è (o, meglio, non sempre): l'abrogazione non è il presupposto, ma l'effetto delle disposizioni statali di dettaglio, in quanto solo queste ultime producono quel contrasto puntuale necessario ad aversi abrogazione. D'altro canto, si rinnova il rapporto diseguale tra Stato e Regioni, perché mentre lo Stato può invadere le competenze normative regionali (anche esclusive) quando non esercitate, altrettanto non possono le Regioni, costrette invece, in assenza di espresse leggi-cornice, a rincorrere i principi fondamentali della materia desumendoli dalle leggi vigenti.

La riforma costituzionale del 2001 certamente impone di riconsiderare il fenomeno, in ragione della diversità dei criteri di riparto delle competenze normative a cui si ispira il nuovo art. 117 Cost.

⁵ Appartiene, invece, ad un altro ordine di idee la cedevolezza come conseguenza di una interpretazione adeguatrice della disposizione statale conformemente alla articolazione differenziata del regionalismo italiano in Regioni comuni e speciali dotate di proprie e diverse competenze normative (cfr. Corte cost., sent. 249 del 2005). Precisamente, quando vi è una differenza di competenza tra i due tipi di Regioni, le disposizioni statali potranno essere operanti per l'una, ma non per l'altra: nell'un caso il legislatore è competente, nell'altro è incompetente, sicché si avrà una efficacia spaziale delimitata.

⁶ R. TOSI, *Leggi di principio corredate di disposizioni di dettaglio: un'estensione della competenza statale senza sacrificio dell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.* 1985, 2679.

⁷ R. TOSI, *op. cit.*, 2680; A. ANZON, *Mutamento dei "principi fondamentali" delle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.* 1985, 1666.

La mancata previsione di un rimedio specifico contro l'inerzia regionale nell'attuazione dei nuovi principi statali⁽⁸⁾, nonostante la notorietà del problema, ha suggerito di considerare implicitamente ammesso anche nel nuovo sistema il fenomeno delle norme statali cedevoli⁽⁹⁾. Del resto, il dato letterale del nuovo art. 117 Cost. non appare univoco: per alcuni, deporrebbe a favore dell'ammissibilità di queste interferenze statali sulle competenze regionali, in quanto vi si ragiona di «riserva» solo per la competenza statale e non anche per quella regionale⁽¹⁰⁾; per altri, la spettanza alle Regioni delle materie non espressamente riservate allo Stato non potrebbe non essere intesa, a sua volta, come «riserva» in via esclusiva alle Regioni⁽¹¹⁾.

Non sembra ostativo il rovesciamento della tecnica di riparto delle competenze⁽¹²⁾, certamente attuato dalla riforma del 2001, come è stato efficacemente riconosciuto dalla Corte costituzionale (sent. n. 282 del 2002). Si è visto come già nella sent. 214 del 1985 la Corte abbia confermato l'ammissibilità delle norme statali cedevoli anche nei confronti delle materie di competenza esclusiva regionale, sia pure limitatamente al caso in cui la competenza primaria regionale non sia ancora stata esercitata. Del resto, il giusto richiamo alla sussistenza in positivo di un titolo di legittimazione dell'intervento normativo statale⁽¹³⁾ non è negato, ma anzi riaffermato - come vedremo più approfonditamente nel paragrafo successivo - nel nuovo modello costituzionale di relazioni normative tra i due enti.

Dal rovesciamento del criterio di riparto delle competenze legislative tra Stato e Regione, si vorrebbe dedurre l'esistenza di un principio di competenza regionale generale, che escluderebbe la possibilità per lo Stato di adottare norme cedevoli in materia regionale, in quanto estranee alla sua competenza nominata⁽¹⁴⁾. Ma anche a voler ammettere, per l'ipotesi, la premessa minore (cioè, l'esistenza di un principio di competenza regionale generale), ciò non sarebbe risolutivo, perché il meccanismo delle norme statali cedevoli risponde ad una domanda di collaborazione tra enti politici, a cui sarebbe lecito non offrire risposta, al più, solo in un ordinamento marcatamente duale. Al contrario,

⁸ In dottrina è ricorrente la proposta di estendere, *de iure condendo*, a tutte le Regioni il ricorso governativo previsto dall'art. 2 d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266, *Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige...* (Su cui, L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Giuffrè 2000, 285 ss.)

⁹ R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Regioni* 2001, 1237 ss.

¹⁰ L. ANTONINI, *Art. 117, 2°-4° co.*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Utet 2006, 2248.

¹¹ A. ROCCELLA, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare* 2005, 34. Cfr. A. GUZZAROTTI, *La competenza legislativa concorrente nel nuovo Titolo V al banco di prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni* 2004, 1100 ss.

¹² A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione. Primi problemi della sua attuazione*, Giuffrè 2002, 52.

¹³ G. U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico* 2002, 785.

¹⁴ P. CARETTI, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Cost.: aspetti problematici*, in *Le Regioni* 2001, 1226.

in un ordinamento retto dal principio di leale collaborazione (art. 5 Cost.), qualunque sia il criterio di riparto delle competenze, laddove si ponga, anche solo occasionalmente, una interferenza “qualificata” tra due ordini politici - come può accadere tanto nell’esercizio delle potestà legislative concorrenti, quanto in conseguenza dell’esercizio delle competenze statali trasversali - grava sull’ente conseguente un “obbligo di adeguamento”, che la norma statale cedevole soddisfa senza però defraudare la competenza legislativa regionale, perché la Regione, adeguandosi, potrà recuperare i propri spazi normativi ⁽¹⁵⁾.

3. Il presupposto che legittima il verificarsi di questi scambi di esercizio in concreto di competenze normative, in deroga al criterio della separazione, non è ogni e qualsiasi interferenza, ma solo quelle interferenze che si manifestino come costituzionalmente “qualificate”. Del resto, appare pacifico che la ripartizione delle competenze legislative, ponendo limiti alla potestà di un organo legislativo, non può che essere, in linea di principio, stabilita dalla Costituzione ⁽¹⁶⁾. Si tratta, quindi, di verificare quando ciò accada, quando l’interferenza possa dirsi qualificata, in modo tale da giustificare le interferenze normative statali sopra materie in linea di principio attribuite alla competenza regionale.

A) Un primo titolo di legittimazione dell’intervento statale si ha, certamente, come conseguenza dell’esercizio del potere sostitutivo per inadempimento all’obbligo di adeguamento alla normativa comunitaria e internazionale, che trova oggi ⁽¹⁷⁾ riconoscimento nell’art. 117, comma 5, Cost. Inoltre, qualora se ne ammetta - come sembra preferibile - il ricorso anche in ambito normativo, un ulteriore titolo di legittimazione dell’intervento normativo statale cedevole si avrà anche in conseguenza dell’esercizio del potere sostitutivo delineato dall’art. 120, comma 2, Cost. per porre rimedio ad una violazione delle norme comunitarie e internazionali ad opera del legislatore regionale. Dunque, i due titoli di legittimazione si possono distinguere, tra l’altro, riguardo alla materia internazionale e comunitaria, per la circostanza che mentre il cit. art. 117, comma 5, si riferisce alla sostituzione per inadempimento al dovere “positivo” di attuazione e di esecuzione, invece il cit. art. 120, comma 2, si riferisce al contrasto “negativo” per mancato rispetto ⁽¹⁸⁾.

B) Un secondo titolo di legittimazione della norma statale cedevole consegue alle speciali clausole di flessibilizzazione dell’ordinaria distribuzione delle competenze normative, come la sussidiarietà o la trasversalità di alcune

¹⁵ Cfr. P. CAVALERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 Cost.*, in *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: un primo bilancio*, a cura di R. Tarchi, Giappichelli 2006, 38, il quale, a proposito della giurisprudenza costituzionale sulle competenze statali trasversali, osserva come la Corte costituzionale si preoccupi di scongiurare il rischio di una sostanziosa espropriazione della autonomia legislativa regionale.

¹⁶V. ONIDA, *Il giudice costituzionale e i conflitti tra legislatori locali e centrali*, in *Le Regioni* 2007, 11.

¹⁷ In precedenza, il fondamento del potere sostitutivo statale era individuato dalla giurisprudenza costituzionale nello stesso art. 11 Cost. e nella responsabilità internazionale dello Stato (sent. 425 del 1999).

¹⁸ Cfr. art. 11, comma 8, legge 4 febbraio 2005, n. 11, che ragiona di «inerzia... nel dare attuazione a norme comunitarie» e l’art. 8, comma 2, legge 5 giugno 2003, n. 131, che ragiona

competenze statali, il cui esercizio trasforma l'eventuale competenza regionale residuale in una «atipica potestà concorrente»⁽¹⁹⁾.

Nella ormai celebre sent. n. 303 del 2003, la Corte costituzionale ha affermato che l'attrazione in sussidiarietà della funzione amministrativa, ex art. 118 Cost., si espande a quella legislativa. Ciò giustifica una disciplina statale compiuta, eventualmente anche nel dettaglio, in quanto non è irragionevole che il legislatore statale assicuri l'immediato svolgersi delle funzioni amministrative che ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Peraltro, in questo caso, occorre svolgere una ulteriore specificazione: quando lo Stato attrae una competenza regionale residuale, potrà sin dall'inizio conferire carattere di cedevolezza alla normativa di dettaglio, perché potrà essere sufficiente per le esigenze unitarie la predisposizione di principi inderogabili, i quali a loro volta cederanno alla competenza regionale con il venir meno dello stato di sussidiarietà; quando, invece, è attratta una competenza concorrente, la cedevolezza (anche) della norma di dettaglio dipenderà dalla persistenza dello stato di sussidiarietà, perché in questo caso la disciplina di dettaglio non potrebbe essere ragionevolmente derogabile dalla Regione se non sacrificando l'esigenza di unitarietà sottesa all'attrazione⁽²⁰⁾.

Più problematico è, invece, il caso risolto con la sent. 407 del 2002, sulle attività a rischio di incidenti rilevanti, la quale ammette che la legge regionale possa adottare una disciplina migliorativa rispetto agli *standards* minimi individuati dal legislatore statale nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente (art. 117, comma 2, lett. s, Cost.). Sembrerebbe qui una cedevolezza a senso unico, in quanto il legislatore regionale potrà solo migliorare il trattamento dell'interesse tutelato. Ma appunto per questo, non vi è una vera cedevolezza, perché la norma statale continua a non ammettere deroghe peggiorative, sicché essa è e rimane efficace, disegnando la soglia minima sotto la quale alla legislazione regionale non è consentito avventurarsi.

C) Al di fuori di queste, che potremmo chiamare, interferenze "tipiche", vi è un'altra gamma, necessariamente ristretta, di interferenze "atipiche", meritevoli di precisa individuazione nel caso concreto, le quali svelano la necessità di una previa ricognizione di uno specifico titolo di legittimazione della norma statale cedevole, attraverso il criterio selettivo - che qui si vuole individuare - della interferenza qualificata.

Nella sent. 13 del 2004, la Corte ritarda la caducazione immediata della disposizione statale «nata» incompetente⁽²¹⁾, perché invasiva della competenza regionale, in quanto provocherebbe effetti ancor più incompatibili con la Costituzione: alla erogazione del servizio scolastico sono, infatti, collegati diritti fondamentali della persona, che fanno capo in primo luogo agli studenti ed alle loro famiglie, ma che riguardano anche il personale docente e le aspettative di questo circa la propria posizione lavorativa. Come a dire che la distribuzione

di «violazione della normativa comunitaria».

¹⁹ P. CAVALERI, *op. cit.*, 39.

²⁰ G. SCACCIA, *Il riparto delle funzioni legislative fra Stato e Regioni*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Giuffrè 2006, 38.

²¹ A. CELOTTO - G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.* 2004, 230.

verticale dei poteri è fenomeno interno tra Stato e Regione, che non può pregiudicare il doveroso rispetto dei diritti costituzionali da parte della Repubblica.

Ancora. Nella sent. 196 del 2004, è la particolare struttura dell'oggetto (nella specie, condono edilizio straordinario), caratterizzata da una «accentuata integrazione» tra i due livelli normativi, a legittimare la norma statale cedevole nelle more del doveroso adeguamento del legislatore seguente: dalla accentuata integrazione dei due livelli normativi sorge l'obbligo di adeguamento, entro un congruo termine, il cui rimedio è, in caso di inadempimento, la norma statale cedevole, secondo una scansione procedimentale reciprocamente garantita ⁽²²⁾.

Come si è accennato all'inizio, il ruolo interpretato dalla norma statale cedevole, pur nelle evidenti similitudini, diverge profondamente nelle due ipotesi di interferenze tipiche e atipiche. Infatti, nella prima ipotesi, lo Stato esercita una competenza propria che, come tale, può distendersi anche nel dettaglio, con disposizioni tanto legislative quanto, ex art. 117, comma 6, Cost., regolamentari (Cfr., in particolare, sent. n. 134 del 2006). In questa ipotesi, la cedevolezza della norma statale restituisce alla Regione una quota di normazione che le sarebbe altrimenti sottratta in conseguenza dell'esercizio delle competenze speciali dello Stato. Nel caso delle interferenze atipiche, invece, le disposizioni statali sono di per sé incompetenti e acquistano validità in ragione del carattere cedevole delle norme da esse prodotte. La cedevolezza, ora, concorre a giustificare e consentire l'intervento normativo statale, perché rappresenta un modulo procedimentale sufficientemente garantito per coniugare la duplice esigenza, da un lato, di salvaguardare valori costituzionali superiori ovvero l'effettività dell'ordinamento giuridico e, dall'altro, di riconoscere alla Regione la possibilità di riappropriarsi dei propri spazi normativi.

* Relazione presentata al Convegno di Studi «I grandi temi della giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni», presieduto dal Prof. Valerio Onida, in occasione della celebrazione del decennale dell'Università degli Studi dell'Insubria, Como, 7 maggio 2008.

** Professore associato di Istituzioni di Diritto pubblico nella Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli Studi dell'Insubria.

²² N. ZANON, *Introduzione: l'assetto delle competenze legislative di Stato e Regioni popola revisione del Titolo V della Cost.*, in *L'incerto federalismo*, a cura di N. Zanon e A. Concaro, Giuffrè 2005, 15.