
This is the **accepted version** of the journal article:

Cappuccio, Laura. «Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale : una verifica incerta?». Le Regioni, Vol. 2 (2007), p. 265-280. DOI 10.1443/25132

This version is available at <https://ddd.uab.cat/record/306748>

under the terms of the  **IN
COPYRIGHT** license

Principio di sussidiarietà, regolamenti di delegificazione e competenza residuale: una verifica incerta?

di LAURA CAPPUCCIO

1. Il rapporto tra regolamenti statali e competenze regionali dopo la riforma del Titolo V risulta ancora di difficile collocazione sistemica¹. Con la sent. n. 214 del 2006, la Corte costituzionale torna a occuparsi del tema, affrontando la questione della «chiamata in sussidiarietà» delle funzioni legislative e amministrative regionali. Le Regioni Toscana, Campania e Veneto impugnano il d.-l. n. 35 del 2005 (contenente disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e culturale), nella parte in cui prevede, in contrasto con gli artt. 117 e 118 Cost., la possibilità di un intervento statale in ordine all'individuazione delle opere infrastrutturali e alla disciplina del settore turistico².

Le materie che vengono in rilievo, pur astrattamente distinguibili in quanto rientranti, l'una (governo del territorio) nella competenza

¹ La giurisprudenza in tema di regolamenti statali incidenti in ambiti regionali, precedente la riforma del Titolo V, com'è stato ampiamente sottolineato dalla dottrina, non consente letture univoche, oscillando tra l'ammissibilità e l'inammissibilità delle fonti secondarie nei settori rimessi all'autonomia territoriale, cfr. M. CARTABIA, *Regolamenti del Governo e competenze regionali: l'autonomia regionale tra esigenza di uniformità ed esigenze di efficienza*, in *Giur. cost.* 1992, 4158 ss.; G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla «decostituzionalizzazione» alla «delegificazione» dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.* 1999, 3746 ss.; A. ANZON, *Il carattere «suppletivo» come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali negli ambiti regionali*, in *Giur. cost.* 2001, 697 ss.; A. MASARACCHIA, *Norme statali in materie regionali e clausola di cedevolezza: Corte costituzionale tra vecchio e nuovo Titolo V*, in *Giur. cost.* 2003, 3777 ss.

² Il d.-l. n. 35 del 2005 è stato poi convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80. Le Regioni Toscana, Campania, Veneto e Abruzzo hanno proposto, con successivi ricorsi, analoghe questioni contro le norme così come convertite dalla legge.

concorrente, l'altra (turismo) nella competenza residuale, sono accomunate dall'utilizzo del canone della sussidiarietà, secondo le *guide lines* della sent. n. 303 del 2003³.

In particolare, il giudizio di costituzionalità ha a oggetto la legittimità dell'art. 5, comma 5, del d.l. n. 35/2005 che consente ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di dichiarare interventi infrastrutturali strategici e urgenti le opere e i lavori, nell'ambito delle concessioni autostradali già decise (seppur non inserite nel programma approvato dal CIPE), la cui realizzazione o il cui completamento siano indispensabili per lo sviluppo economico del Paese.

Per le Regioni ricorrenti la norma attribuisce allo Stato, in un ambito materiale concorrente, un potere unilaterale, mancando la partecipazione delle Regioni alla programmazione e alla localizzazione degli interventi. Sulla scorta di quanto già enunciato con la sent. n. 303 del 2003 (la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione delle funzioni regionali da parte dello Stato deve essere proporzionata, non affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e oggetto di partecipazione da parte delle Regioni), la Corte dichiara l'illegittimità della disposizione, riscontrando la carenza di coinvolgimento regionale e, dunque, del carattere consensuale e procedurale della sussidiarietà.

Lo stesso percorso argomentativo è alla base della decisione sull'art. 12, comma 1, del d.l. n. 35/2005, che sancisce l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, del Comitato nazionale per il turismo, al fine di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero. Ancora una volta le Regioni sottolineano la violazione degli artt. 117 e 118 Cost. sotto diversi profili: l'assenza di un titolo per l'intervento statale, posto che la materia turismo rientra nella esclusiva competenza regionale; il mancato rispetto delle condizioni della chiamata in sussidiarietà, vista l'attrazione in capo allo

³ Sent. n. 303 del 2003, in *Giur. cost.* 2003, 2675 ss., annotata da A. D'ATENA, *L'allocazione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, ivi, 2776 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni*, ivi, 2782 ss.; S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in questa *Rivista* 2004, 578 ss.; L. VIOLINI, *I confini della sussidiarietà: potestà legislativa «concorrente», leale collaborazione e strict scrutiny*, ivi, 587 ss.; A. RUGGERI, *Il parallelismo «redivivo» e la sussidiarietà legislativa (ma non regolamentare...) in una storica (e, però, solo in parte soddisfacente) pronunzia*, in www.forumcostituzionale.it.

Stato non tanto di singole funzioni, quanto di un generico ruolo di coordinamento del settore, senza alcun intervento regionale; la violazione della ripartizione di competenza sancita dall'117, comma 6, Cost. a causa del rinvio a un atto regolamentare statale per la disciplina, l'istituzione ed il funzionamento del Comitato.

La Corte muove dalla constatazione che, anche nelle materie residuali, è consentito alla legge statale di attribuire le funzioni amministrative al livello centrale e di disciplinarne l'esercizio⁴. In questa prospettiva si richiamano come precedenti le sentt. n. 6 del 2004 e n. 242 del 2005. Com'è noto, la sent. n. 6 del 2004 si è occupata dell'estensione del principio di sussidiarietà in un ambito materiale concorrente, quale il settore della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia⁵. Nella motivazione di tale sentenza la Corte afferma che, in tanto è legittimo che «nelle materie di cui all'art. 117, commi 3 e 4, Cost., una legge possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio» se, e in quanto, siano soddisfatti i requisiti di proporzionalità, ragionevolezza, e leale collaborazione, estendendosi così, in linea di principio, il modello flessibile della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni a tutto l'arco delle rispettive attribuzioni.

In termini simili si articola il ragionamento della Corte nella sent. n. 242 del 2005, avente a oggetto l'istituzione di un Fondo rotativo nazionale affidato alla gestione della società Sviluppo Italia e alle modalità di attuazione degli interventi connessi⁶. Per la Corte, dal complessivo disegno del riparto di materie sancito nel Titolo V, ed, in particolare, dagli strumenti rimessi all'esclusivo intervento statale secondo l'art. 117, comma 2, lett. e), si deduce la volontà di unificare in capo allo Stato gli strumenti di politica economica che coinvolgono lo sviluppo dell'intero Paese. Spetta dunque allo Stato la responsabilità delle scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là dei singoli titoli di competenza previsti dall'art.

⁴ Una ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in tema di sussidiarietà è svolta da V. LOPILATO, *Le funzioni amministrative*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, a cura di G. CORSO, V. LOPILATO, Milano 2006, 274 ss.

⁵ Sent. n. 6 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 105 ss., su cui F. BILANCIA, *La riforma del Titolo V e la «perdurante assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari»*, ivi, 137 ss.; O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in questa *Rivista* 2004, 941 ss.; dello stesso autore sempre in tema di sussidiarietà cfr. *La sussidiarietà (verticale) come «precetto di ottimizzazione» e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo* 2002, 1442 ss.

⁶ Sent. n. 242 del 2005, in *Giur. cost.* 2005, 2088 ss.

117, comma 2, Cost. Nel caso di specie, anche se l'intervento statale non è compreso nell'ambito della tutela della concorrenza, ciò non impedisce al legislatore nazionale di considerare necessaria, «in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni», l'attrazione al livello centrale di determinate funzioni amministrative e di dettarne la relativa disciplina sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza⁷.

Se, sulla scorta dei precedenti, è possibile riconoscere in generale l'ammissibilità di interventi in sussidiarietà nell'ambito di materie di competenza residuale, ciò non di meno per valutarne in concreto la legittimità è indispensabile verificare se siano rispettati i requisiti richiesti per l'esercizio della potestà legislativa statale. Applicando tale schema alla fattispecie in esame, nella sent. n. 214 del 2006 la Corte ravvisa la mancanza del criterio di proporzionalità e di leale collaborazione: l'intervento statale non può pertanto considerarsi adeguato, considerato che il legislatore ha conferito al Comitato una generale attività di coordinamento del complesso delle politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, né rispettoso della necessaria partecipazione regionale, in assenza della previsione di un'intesa⁸.

L'importanza della decisione non è soltanto quella di dimostrare l'esistenza di una continuità della giurisprudenza costituzionale in tema di sussidiarietà, ma è interessante perché la Corte, nel giudicare sulla trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo, è chiamata a valutare la legittimità dei poteri regolamentari statali in materia residuale. Il decreto legge prevede, all'art. 12, commi 2, 3, 4 e 7, l'adozione di un regolamento di delegificazione per l'organizzazione e la disciplina dell'Agenzia; a sua volta, lo schema di regolamento sancisce, sulla scorta di una intesa raggiunta in Conferenza Stato-Regioni, il coinvolgimento delle Regioni per la nomina di tutti gli organi dell'ente e per il consiglio di amministrazione.

⁷ Anche in questo caso la Corte dichiara l'illegittimità della legge per la mancanza di adeguati strumenti di partecipazione regionale, dal momento che la legge non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi previsti dalla legge debba essere preceduta dall'intesa. Sempre in tema di concorrenza cfr. sent. n. 14 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 237 ss., con il commento, A. PACE, *Gli aiuti di Stato sono forme di «tutela» della concorrenza?*, ivi, 259 ss.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2004, 990 ss.

⁸ La composizione del Comitato, peraltro, a giudizio della Corte, non appare in grado di superare tali censure vista la preponderanza dei membri di derivazione statale rispetto a quelli espressione delle Regioni.

La Corte respinge i dubbi di costituzionalità di una previsione siffatta, considerando l'intervento dello Stato «giustificato». L'applicazione dei *test* di giudizio, sanciti nella sent. n. 303 del 2003, e più volte richiamati, induce la Corte a ritenere che: a) la valorizzazione del turismo presuppone un'attività promozionale unitaria; b) l'intervento è proporzionato dal momento che all'Agenzia sono affidati compiti strettamente connessi con tali esigenze; c) la leale cooperazione è rispettata, vista la previsione di un'intesa per l'emanazione di un regolamento che disciplini gli organismi e l'attività dell'ente.

1. Si evidenzia, tuttavia, una non completa coincidenza con la sent. n. 303 del 2003, la quale sembrava imporre alla legge statale la disciplina delle funzioni attratte dallo Stato, sia come normativa di principio, sia come normativa di dettaglio⁹. Significativamente si affermava che l'art. 117, comma 6, delineando un riparto «rigidamente strutturato», andasse interpretato nel senso che i regolamenti statali non potessero vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale, né incidere su disposizioni regionali preesistenti¹⁰. La sent. n. 303 del

⁹ Cfr. sent. n. 303 del 2003 in cui la Corte afferma che: «La ragione giustificativa di tale orientamento si è, se possibile, rafforzata con la nuova formulazione dell'art. 117, comma 6, Cost., secondo il quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni. In un riparto così rigidamente strutturato, alla fonte secondaria statale è inibita in radice la possibilità di vincolare l'esercizio della potestà legislativa regionale o di incidere su disposizioni regionali preesistenti (sent. n. 22 del 2003); e neppure i principi di sussidiarietà e adeguatezza possono conferire ai regolamenti statali una capacità che è estranea al loro valore, quella cioè di modificare gli ordinamenti regionali a livello primario. Quei principi, lo si è già rilevato, non privano di contenuto precettivo l'art. 117 Cost., pur se, alle condizioni e nei casi sopra evidenziati, introducono in esso elementi di dinamicità intesi ad attenuare la rigidità nel riparto di funzioni legislative ivi delineato. Non può quindi essere loro riconosciuta l'attitudine a vanificare la collocazione sistematica delle fonti conferendo primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e a degradare le fonti regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque a queste condizionate. Se quindi, come già chiarito, alla legge statale è consentita l'organizzazione e la disciplina delle funzioni amministrative assunte in sussidiarietà, va precisato che la legge stessa non può spogliarsi della funzione regolativa affidandola a fonti subordinate, neppure predeterminando i principi che orientino l'esercizio della potestà regolamentare, circoscrivendone la discrezionalità».

¹⁰ Sulla diversa configurazione della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V, G. GUZZETTA, *Profili ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo* 2001, 5 ss.; A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.* 2001, V, 207 ss.; R. BIN, *Regolamenti statali in materie delegate: una chiave interpretativa del «nuovo» art. 117, 1° c., Cost.?*,

2003, conformandosi ad alcuni precedenti (quali le sentt. n. 333 e n. 482 del 1995 e, più recentemente, la sent. n. 302 del 2003), stabiliva che ai regolamenti di delegificazione fosse inibita la disciplina di materie di competenza regionale. Secondo la Corte, il criterio della separazione delle competenze escludeva la possibilità di utilizzare lo strumento della delegificazione¹¹.

Una tale ricostruzione peraltro non è stata avvalorata da successive pronunce della stessa Corte. Già prima della sent. n. 214 del 2006, si erano verificate ipotesi di regolamenti statali incidenti in ambiti di competenza concorrente. Nella sent. n. 151 del 2005, per esempio, l'oggetto del giudizio atteneva a disposizioni legislative, dirette a favorire la diffusione della tecnica del digitale terrestre, quale strumento di attuazione del pluralismo informativo esterno. In questo caso, coinvolgente una pluralità di materie e di interessi «appartinenti alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato», la previsione di un regolamento ministeriale per la definizione dei criteri e delle modalità di attribuzione del contributo statale per l'acquisto del *decoder* terrestre non è sanzionata¹². Nella sent. n. 285 del 2005, invece, la Corte si limita a segnalare come, in un caso in cui risulta non certa la qualificazione dei poteri attribuiti dalla legge come espressione di potestà regolamentare, manchino adeguati strumenti di collaborazione nella chiamata in sussidiarietà della materia concorrente «promozione e organizzazione delle attività culturali» (da una tale affermazione potrebbe dedursi che la previsione di regolamenti non sarebbe stata sanzionata, se preceduta dal rispetto della leale collaborazione)¹³.

In questo quadro, la sent. n. 214 del 2006 torna sulla necessità di ancorare il potere regolamentare al principio di leale collaborazione, assumendo rilievo il modo con cui, in concreto, viene esercitato il

in questa *Rivista* 2002, 110 ss.; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano 2005.

¹¹ La separazione tra regolamenti statali e competenze regionali si ritrova peraltro anche successivamente, cfr. sentt. n. 12 del 2004; n. 30 del 2005; n. 160 del 2005.

¹² Sent. n. 151 del 2005, in *Giur. cost.* 2005, 1244 ss., su cui cfr. G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, ivi, 1251 ss.; M. SIAS, *Titoli di intervento statali e «sussidiarietà razionalizzata» (o da razionalizzare?)*, in questa *Rivista* 2005, 1010 ss.; M. ABRESCIA, *Ex facto iuris: decoder digitali e sussidiarietà risolvono l'emergenza del pluralismo televisivo*, in www.forumcostituzionale.it.

¹³ Sent. n. 285 del 2005, in *Giur. cost.* 2005, 2777 ss., su cui cfr. G. DEMURO, *Il cinema tra leale collaborazione e intese interposte*, in questa *Rivista* 2006, 176 ss.

potere normativo secondario¹⁴. Emerge così una lettura del potere regolamentare statale come in grado di incidere sulle competenze regionali e non distinto da queste. Il rapporto tra potere regolamentare e chiamata in sussidiarietà determina un sistema normativo in cui l'uso delle fonti secondarie non è frutto di una separazione di competenze tra Stato e Regioni, ma dei diversi titoli di intervento dello Stato negli ambiti rimessi agli enti territoriali¹⁵.

Le sentenze sulla chiamata in sussidiarietà, peraltro, segnano una discontinuità nella giurisprudenza della Corte, non contenendo alcun riferimento al carattere cedevole delle norme secondarie. In passato la Corte, nell'ammettere i regolamenti statali di attuazione delle disposizioni legislative di principio in materie concorrenti, ne aveva sottolineato la cedevolezza¹⁶, sia nei casi in cui il ruolo dello Stato era collegato all'attuazione del diritto comunitario sia in quelli in cui vi erano altre esigenze costituzionali a richiedere l'intervento normativo statale¹⁷. Il carattere suppletivo dei regolamenti viene richiamato per evidenziare la scarsa invasività dell'intervento statale, destinato a essere rimosso dalla legge regionale.

Una delle pronunce più significative sul tema è la n. 376 del 2002, successiva alla riforma del Titolo V, ma decisa in base al vecchio testo, in cui la Corte delinea il rapporto tra i regolamenti statali e le competenze regionali¹⁸.

¹⁴ L'intervento di regolamenti statali, come ricordato, non è sempre accompagnato da modalità cooperative. Si assiste così a una giurisprudenza costituzionale non del tutto uniforme; nella sent. n. 214 del 2006, la Corte richiede che sia garantita la leale collaborazione; in altre fattispecie, come la già ricordata sent. n. 151 del 2005, la Corte non valorizza la partecipazione regionale.

¹⁵ Per un esame della giurisprudenza che ha ampliato il campo di intervento del potere regolamentare statale, G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 28 ss.

¹⁶ Cfr. A. MASARACCHIA, *Norme statali in materie regionali e clausola di cedevolezza* cit., 3777 ss.

¹⁷ A. ANZON, *Il carattere «suppletivo» come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali* cit., 689. A. MASARACCHIA, *Norme statali in materie regionali e clausola di cedevolezza* cit., 3777 ss.; L. MAZZAROLLI, *Sulla legittimità dei regolamenti ministeriali attuativi di leggi statali relativi a materie parzialmente delegate alle Regioni o esecutivi di regolamenti comunitari*, in questa Rivista 1990, 1143 ss.; P. CARETTI, *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regione in attuazione del diritto comunitario*, in questa Rivista 2000, 435 ss.

¹⁸ Sent. n. 376 del 2002, in *Giur. cost.* 2002, 2791 ss., su cui G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza: il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, in questa Rivista 2003, 268 ss.; G. PIERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, ivi, 275 ss.; G. FALCON, *Regolamenti*

La decisione ha a oggetto la legge 24 novembre 2000, n. 340 (*Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi – Legge di semplificazione 1999*), nella parte in cui, disciplinando la delegificazione e la semplificazione dei procedimenti e degli adempimenti amministrativi, stabilisce che «nelle materie di cui all'art. 117, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima».

La Corte ribadisce innanzitutto le «regole» che assistono la relazione tra regolamenti e leggi regionali: i principi fondamentali, nelle materie di competenza propria delle Regioni, possono essere previsti solo da leggi o da atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione degli atti regolamentari; le leggi regionali possono essere abrogate, oltre che da leggi regionali sopravvenute, solo a seguito del sopraggiungere di nuove leggi statali recanti norme di principio (nel caso in cui la legge regionale preesistente divenisse con essi incompatibile, *ex art. 10 della l. n. 62 del 1953*). La validità delle suddette regole non è inficiata dalla prassi, che pure conosce ipotesi nelle quali la mancanza di una disciplina regionale ha consentito alle leggi statali previgenti di continuare ad avere efficacia, sia come fonti da cui si desumevano i principi fondamentali, sia come disciplina di dettaglio. La stessa giurisprudenza costituzionale, poi, a partire dalla sent. n. 214 del 1985, ha ammesso che la legge statale, allo scopo di garantire l'attuazione immediata di nuovi principi in materia concorrente, potesse contenere una normativa di dettaglio, applicabile fino a quando non sostituita da una legislazione regionale¹⁹. Infine, sempre in mancanza di legislazione regionale, era consentito l'utilizzo di norme regolamentari «cedevoli», al fine di dare esecuzione a leggi statali, o a norme comunitarie operanti in materie regionali²⁰.

In questo quadro, conclude la Corte, la delegificazione disposta dalla l. n. 340 del 2000 mira a semplificare i procedimenti amministrativi già disciplinati con legge statale, e opera solo nei riguardi

statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 371/2002, in Le istituzioni del federalismo 2003, 7 ss.

¹⁹ A. ANZON, *Mutamento dei «principi fondamentali» nelle materie regionali e vicende della normazione di dettaglio*, in *Giur. cost.* 1985, 1660 ss.; L. CARLASSARE, *La «preferenza» come regola nei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in questa *Rivista* 1986, 235 ss.

²⁰ Proprio il carattere suppletivo dei regolamenti statali consente alla Corte di affermare, in altre pronunce che si richiamano alla n. 376 del 2002, come la sent. n. 364 del 2003, in *Giur. cost.* 2003, 3762 ss., che, in linea di principio, tali regolamenti non sono idonei a ledere le competenze regionali.

della legge statale di dettaglio, applicabile a titolo suppletivo, senza coinvolgere le norme legislative da cui si traggono i principi fondamentali della materia. L'emanazione dei regolamenti di delegificazione non ha alcun effetto abrogativo o invalidante delle leggi regionali, il che conduce a ritenere infondata la questione di legittimità²¹.

2. Dopo la riforma del Titolo V, il richiamo al carattere cedevole della disciplina legislativa statale è contenuto nella sent. n. 303 del 2003, ma non nella giurisprudenza successiva²². Probabilmente la Corte prende atto di come il carattere suppletivo dell'intervento statale, sia di stampo legislativo che regolamentare, nelle materie concorrenti *ante* riforma del Titolo V, fosse giustificato dalla necessità di dare immediata operatività ai principi della legge statale. Il presupposto della cedevolezza, quindi, era costituito dal possibile successivo intervento normativo delle Regioni, che si riappropriavano della disciplina della materia²³. Diversamente, la chiamata in sussidiarietà si ricollega all'art. 118 Cost. e alle esigenze unitarie a esso sottese. Le ragioni che sono alla base dell'attrazione della funzione amministrativa in capo allo Stato si riverberano anche sulla funzione normativa, determinando la necessità di una disciplina uniforme a livello statale, che potrà essere sia di rango primario, sia di rango secondario. La normativa statale, lungi dallo svolgere un ruolo suppletivo rispetto a

²¹ In tema di delegificazione si veda, per tutti, V. COCOZZA, *La Delegificazione*, Napoli 2005.

²² Contrario all'emanazione di regolamenti di delegificazione anche se cedevoli in materia regionale, V. CASAMASSIMA, *Le leggi annuali di semplificazione dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti* 2002, Torino 2003, 283.

²³ In tema di cedevolezza, G. DI COSIMO, *I regolamenti* cit., 39, nota 58, il quale sottolinea la presenza della cedevolezza anche nelle sentt. n. 329 del 2003 e n. 13 del 2004; nella prima la Corte ha affermato che è «proprio la possibilità per le Regioni di sostituire la disciplina dettata dall'atto impugnato, infatti, a determinare il venir meno dell'interesse a ricorrere, pur dovendosi riconoscere che in forza del principio di continuità tale atto mantiene la propria vigenza nell'ordinamento, sia pure con carattere di cedevolezza rispetto all'eventuale intervento normativo regionale»; nella seconda, relativa all'applicazione del principio di continuità istituzionale, la Corte afferma che la legge statale contenente disposizioni di principio e di dettaglio in una materia concorrente, continuare a operare fino a quando le singole Regioni si saranno dotate di una disciplina e di un apparato istituzionale idoneo, cfr. R. TOSI, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in questa Rivista 2001, 1237 ss.; G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, ivi, 1254 ss.; A. RUGGERI, *Sono ancora legittime le norme statali cedevoli? Intorno ad una lacuna «trascurata» del nuovo Titolo V*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

quella regionale, costituisce l'unica disciplina idonea a realizzare le istanze unitarie sottese alla sussidiarietà; si pensi alla funzione di promozione e valorizzazione del turismo (oggetto di esame nella sent. n. 214 del 2006) che richiede un'attività che può essere svolta solo in modo unitario dallo Stato.

Il mancato richiamo alla categoria della cedevolezza può essere spiegato con i diversi presupposti che ne hanno consentito l'applicazione. La cedevolezza nasce nell'ambito di un rapporto tra fonti che concorrono a disciplinare la stessa materia. Oltre all'ipotesi della potestà legislativa concorrente, si può ricordare la normativa costituzionale in tema di forma di governo regionale; l'art. 122, ultimo comma, Cost. sancisce che «il Presidente della Giunta, salvo che lo Statuto regionale disponga diversamente, è eletto a suffragio universale e diretto». La Costituzione contiene così una normativa a carattere suppletivo, applicabile fino a quando le Regioni non decidano di esercitare la competenza a esse attribuita dall'art. 123 Cost., e di delineare una diversa forma di governo. Anche la legge comunitaria (l. n. 62 del 2005) ripropone lo schema della cedevolezza, sancendo, all'art. 1, che, nelle Regioni in cui non sia stata emanata, alla data di scadenza del termine stabilito, la disciplina di attuazione della normativa comunitaria, i decreti legislativi dello Stato, eventualmente adottati nelle materie di competenza regionale, perdono efficacia alla data di entrata in vigore della normativa regionale. Tale meccanismo si ritrova nella l. n. 11 del 2005 (*Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari*), a norma della quale nel caso in cui intervenga lo Stato a disciplinare l'esecuzione degli obblighi comunitari per porre rimedio all'inerzia regionale, tale disciplina si applica nelle Regioni che non hanno ancora adottato una propria normativa e perde efficacia dalla data di entrata in vigore della legge regionale. Inoltre la normativa statale deve recare l'esplicita indicazione della natura sostitutiva e cedevole delle disposizioni in essa contenute²⁴.

La cedevolezza delle norme, quindi, presuppone la possibilità del successivo intervento di una diversa fonte sulla stessa materia. La sussidiarietà, invece, implica la sostituzione di un livello di governo a un altro nell'esercizio della funzione amministrativa e della corrispondente attività legislativa.

²⁴ M. CARTABIA, L. VIOLINI, *Le norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Commento alla legge 4 febbraio 2005, n. 11*, in questa Rivista 2005, 475 ss.

In questa prospettiva, resta da chiedersi quale sia l'efficacia dei regolamenti di delegificazione, disposti in attuazione della chiamata in sussidiarietà. Si può fare l'esempio di una legge regionale che intervenga a disciplinare una materia già attratta nell'orbita della normativa statale, o della sorte di una eventuale normativa regionale preesistente incompatibile con i successivi regolamenti: in queste ipotesi cosa accade delle leggi regionali? È possibile considerarle, nel primo caso, illegittime, e, nel secondo, abrogate?

Significativamente la giurisprudenza valorizza la leale collaborazione come unica modalità di recupero della competenza sottratta. Nella sent. n. 214 del 2006, per esempio, la Corte sottolinea come sia stata raggiunta un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni sullo schema di regolamento disciplinante l'Agenzia per il turismo, considerandola come uno dei requisiti che legittimano l'intervento statale. Attraverso la partecipazione all'elaborazione del regolamento le Regioni recuperano, in parte, l'esercizio del potere normativo, intervenendo nella definizione della disciplina²⁵.

La collaborazione nell'ambito della Conferenza tuttavia è svolta dagli esecutivi regionali, che dialogano con il Governo centrale. La chiamata in sussidiarietà della funzione normativa, con previsione di potere regolamentare, esclude il Consiglio regionale dalla funzione normativa, comportando uno spostamento a favore degli esecutivi locali della partecipazione alla formazione delle norme²⁶.

Il tema della partecipazione delle Regioni alla redazione della normativa statale incidente negli ambiti a esse conferiti non è nuovo; com'è noto, il d.lgs. n. 281 del 1997, emanato in attuazione della delega conferita dall'art. 9 della l. n. 59 del 1997, aveva previsto che

²⁵ Sul ruolo della leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale dopo la riforma del Titolo V, cfr. S. BARTOLE, *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale* cit., 578 ss.; A. ANZON, *Flessibilità dell'ordine delle competenze legislative e collaborazione tra Stato e Regioni* cit., 2786 ss.; M. CECCHETTI, *Le intese tra Stato e Regioni su atti necessari. Come preservare il valore della «codecisione paritaria»*, in questa Rivista 2004, 1044 ss.; S. AGOSTA, *L'indissolubile intreccio tra il principio di leale collaborazione e le intese tra lo Stato e le Regioni: gli incerti (quando non contraddittori) riflessi del nuovo Titolo V nei più recenti sviluppi giurisprudenziali*, in AA.VV. *Scritti dei dottorandi in onore di Alessandro Pizzorusso*, Torino 2005, 267 ss.; Q. CAMERLENGO, *Autonomia regionale e uniformità sostenibile: principi fondamentali, sussidiarietà e intese forti*, in questa Rivista 2006, 422 ss.

²⁶ F. PIZZETTI, *La riforma Bassanini: il processo riformatore «a Costituzione invariata»*, in *Federalismo, Regionalismo e Riforma dello Stato*, Torino 1998, 176 ss.; P. CIARLO, *Parlamento, Governo e fonti normative*, in *La riforma costituzionale*, Padova 1999, 257 ss.

la Conferenza Stato-Regioni fosse obbligatoriamente sentita in ordine agli schemi di disegni di legge, di decreto legislativo o di regolamento nelle materie di competenza delle Regioni²⁷. Nella prassi accadeva che i pareri sugli atti normativi fossero per lo più positivi, ma condizionati all'adozione da parte del Governo degli emendamenti proposti. In più occasioni le Regioni hanno presentato ricorso avverso gli atti normativi statali che non contenevano le modifiche su cui si era trovato l'accordo, invocando il principio di leale collaborazione. In questo senso si possono ricordare i ricorsi avverso il d.lgs. n. 229 del 1999, in cui le Regioni sottolineavano come il parere favorevole sullo schema di decreto legislativo fosse subordinato all'accoglimento di alcune proposte, sulle quali il Governo aveva manifestato la propria disponibilità in sede di Conferenza, senza poi dargli seguito²⁸. La Corte costituzionale, nella sent. n. 510 del 2002, non prende posizione sulla asserita violazione del principio di leale collaborazione, vista, da un lato, la sostanziale inattuazione del d.lgs. n. 229 del 1999 che, dall'entrata in vigore fino alla riforma, non ha prodotto effetti lesivi e, dall'altro lato, la successiva modifica dell'ordine delle competenze, all'interno della quale le Regioni possono esercitare le attribuzioni di cui si ritengono titolari, sostituendo la disciplina statale²⁹.

La circostanza che la sent. n. 214 del 2006, nell'individuare i requisiti dai quali evincere il rispetto del canone della sussidiarietà, e, dunque, la legittimità del regolamento di delegificazione in una materia residuale, enfatizzi il ruolo dell'intesa, al contempo, rafforza la partecipazione regionale, e pone il problema di verificare come sarà possibile superare eventuali contrapposizioni tra lo Stato e le Regioni, nei casi in cui non si trovi l'accordo³⁰. La possibilità per lo Stato di

²⁷ Su cui A. AZZENA, *Conferenze Stato-Autonomie territoriali*, in *ffnc. Dir.* Aggiornamento 1999, 429 ss.; G. DI COSIMO, *Dalla Conferenza Stato-Regioni alla Conferenza Unificata (passando per la Stato-città)*, in *Le istituzioni del federalismo* 1998, 1 ss.

²⁸ Ricorsi promossi dalle Regioni Puglia e Lombardia il 12 agosto 1999, in G.U., prima serie speciale, n. 1 del 5/1/2000, in cui le Regioni lamentano che nella seduta della Conferenza del 6 maggio 1999 il parere favorevole sullo schema di decreto legislativo era subordinato dai Presidenti delle Regioni all'accoglimento delle proposte presentate, e il Ministro della sanità aveva dato il proprio assenso alle proposte regionali. Il Governo, invece, non solo non ha sottoposto al parere della Conferenza alcune disposizioni del decreto impugnato, ma non ha considerato la volontà regionale sui punti del decreto oggetto di confronto.

²⁹ Sent. n. 510 del 2002, in *Giur. cost.* 2002, 4213 ss.

³⁰ Cfr. sent. n. 378 del 2005, in *Giur. cost.* 2005, 3572 ss., su cui G. DI COSIMO, *Quando l'intesa non va in porto*, in questa *Rivista* 2006, 398 ss.; e sent. n. 233 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 2447 ss., con note di I. RUGGIU, *Trasporti a Bologna e leale collaborazione: un metro pesante... per una Metro leggera*, in questa *Rivista*

adottare comunque una disciplina mostrando di aver esperito tutte le strade per giungere a una intesa rischia di aprire un ulteriore contenzioso dinanzi alla Corte in cui il parametro di giudizio diviene ancor più sfuggente.

3. In definitiva, il potere regolamentare dello Stato ha un carattere a «fisarmonica» in grado di estendersi attraverso il richiamo ai diversi meccanismi di flessibilizzazione della separazione delle competenze, quali il principio di continuità³¹, la trasversalità delle materie, la sussidiarietà.

Nelle sentt. n. 255 e n. 256 del 2004, ad esempio, in base al principio di continuità, si riconosce l'ammissibilità di una normativa di dettaglio di tipo regolamentare in materie di competenza concorrente, in base al carattere temporaneo della disciplina e alla necessità di garantire alcuni valori di rilievo costituzionale³².

Nelle sentt. n. 88 del 2003 e n. 134 del 2006, relative alla competenza statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni, vi è il richiamo al carattere trasversale delle materie statali. In queste decisioni la Corte ha affermato che la compressione dell'autonomia regionale, conseguenza della determinazione da parte dello Stato dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che de-

2004, 1392 ss.; Q. CAMERLENGO, *La dimensione consensuale dei rapporti tra Stato e Regioni: intese e meccanismi negoziali di superamento del dissenso*, in *Rivista giuridica dell'edilizia* 2004, 1580 ss.

³¹ Nella sent. n. 13 del 2004, in *Giur. cost.* 2004, 218 ss., come ricordato, il principio di continuità, nella sua accezione istituzionale, conduce la Corte ad ammettere disposizioni legislative di dettaglio cedevoli al fine di evitare interruzioni nel funzionamento di strutture destinate a garantire i diritti fondamentali degli individui, cfr. A. CELOTTO, G. D'ALESSANDRO, *Sentenze additive ad efficacia transitoria e nuove esigenze del giudizio in via principale*, in *Giur. cost.* 2004, 228 ss. Sul principio di continuità, M. LUCIANI, *L'autonomia legislativa*, in questa *Rivista* 2004, 355. Si veda anche la sent. n. 162 del 2005, in *Giur. cost.* 2005, 1314 ss., in tema di artigianato, in cui sempre il principio di continuità e il carattere transitorio della disciplina conducono la Corte a ritenere che l'intervento dello Stato «si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 Cost, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, sent. n. 255 del 2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti a un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore», cfr. G. DI COSIMO, *I regolamenti cit.*, 34 ss.

³² Cfr. M. BELLETTI, *Necessità e temporaneità irrompono nel riparto di competenze Stato-Regioni sotto forma di continuità e sostanziale ultrattività*, in questa *Rivista* 2005, 241 ss.; S. FOÀ, *Costituzionalità «provvisoria», continuità istituzionale, e monito al legislatore statale. La Disciplina dello spettacolo*, in www.federalismi.it.

vono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, esige «che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie» (sent. n. 88 del 2003)³³.

In particolare, nella sent. n. 134 del 2006 la Corte sottolinea come, nella valutazione di questa procedura, non assume rilevanza l'attribuzione del relativo potere normativo a un regolamento ministeriale, dal momento che, operandosi nell'ambito di una materia di competenza esclusiva statale, la potestà normativa secondaria spetta allo Stato, ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost. Va però garantito un adeguato coinvolgimento delle Regioni che non possono essere chiamate ad esprimere un mero parere attraverso la Conferenza, ma devono poter godere delle garanzie proprie dell'intesa.

In assenza dei requisiti di flessibilizzazione del riparto di competenze, invece, la previsione dell'art. 117, comma 6, Cost. torna a delineare un rigida separazione degli ambiti di intervento, come affermato recentemente dalla stessa Corte con la sent. n. 145 del 2005, in cui, nel dichiarare l'illegittimità dei poteri regolamentari incidenti in ambiti materiali di competenza della Provincia autonoma di Trento, si sottolinea come la previsione di una intesa con la Conferenza unitaria «non può, in ogni caso, valere quale titolo attributivo di una competenza in ipotesi mancante». In questa prospettiva risulta interessante la sent. n. 246 del 2006, nella parte in cui viene valutata la legittimità di una legge regionale che prevede l'adozione di regolamenti regionali cedevoli per la disciplina di procedimenti affidati agli enti locali³⁴. Per la Corte, se la legge regionale attribuisce l'esercizio di funzioni amministrative agli enti locali, non può poi autorizzare l'adozione dei regolamenti regionali relativi all'organizzazione e alla disciplina delle funzioni attribuite, neppure in via suppletiva. L'inammissibilità delle norme regolamentari cedevoli si ricollega all'assenza di presupposti giustificativi; la legge regionale si limita a prevedere

³³ E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in questa Rivista 2003, 1183 ss.; A. SIMONCINI, *Non c'è alternativa alla leale collaborazione. Dalla Corte le prime indicazioni su regolamenti del Governo e «livelli essenziali» nelle materie regionali*, ivi, 1199; A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, ivi, 2003, 1063 ss.

³⁴ A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della «logica» sistemica (a «prima lettura» di Corte cost. n. 241 del 2004)*, in www.forumcostituzionale.it; G. DI GENIO, *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale*, in www.forumcostituzionale.it.

che, fino a quando gli enti locali non disciplinano le funzioni attribuite, si applicano i regolamenti regionali. La Corte fa valere quindi la separazione di competenza, sancita dall'art. 117, comma 6, Cost., tra fonti regionali e fonti locali, così come ha fatto tra fonti statali e fonti regionali, nelle ipotesi in cui l'intervento regolamentare dello Stato è svincolato da adeguate motivazioni.

La previsione di regolamenti regionali a carattere suppletivo nei settori di competenza locale, peraltro, è esplicitamente previsto da alcuni Statuti; in questo senso si esprimono, ad esempio, lo Statuto della Regione Emilia-Romagna³⁵ e lo Statuto della Regione Toscana. Lo Statuto della Regione Toscana, in particolare, all'art. 63, comma 1, stabilisce che l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni conferite agli enti locali è disciplinato dai loro regolamenti. Nei successivi commi prevede le deroghe a tale riparto; al comma 2, si sancisce che nel caso in cui vengano in rilievo esigenze unitarie è la stessa legge regionale che può intervenire nella disciplina delle funzioni; al comma 3, si ammette che, al di fuori delle ipotesi in cui si riscontrano esigenze unitarie, «fonti normative regionali (...) possono disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di autonoma regolamentazione da parte degli enti locali». È noto come il Governo abbia impugnato solo il comma 2 dell'art. 63 rispetto al quale la Corte costituzionale, nella sent. n. 372 del 2004, ha respinto la questione di legittimità, ricollegando tale disposizione al principio di sussidiarietà³⁶; se infatti la legge regionale non potesse disciplinare l'esercizio delle funzioni che involgono esigenze unitarie, il legislatore regionale non potrebbe che allocare le funzioni a un livello di governo più ampio. Lo Statuto della Toscana non contiene una rigida previsione della separazione di competenza tra le fonti, contemplando sia la possibilità di leggi, o regolamenti regionali, cedevoli rispetto ai regolamenti locali (nei casi in cui non si fa riferimento alla sussidiarietà), sia l'intervento della legge regionale, nei casi in cui bisogna soddisfare esigenze unitarie. Anche una simile disciplina, al di là della compatibilità con quanto affermato dalla sent. n. 246 del 2006, segnala la difficoltà del raccordo tra la cedevolezza normativa e il principio di sussidiarietà.

³⁵ L'art. 49, comma 3, dello Statuto della Regione Emilia-Romagna afferma che «i regolamenti regionali in materie di competenza degli enti locali si applicano sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti degli enti locali».

³⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in questa Rivista 2005, 581 ss.

