

**I REGOLAMENTI GOVERNATIVI DI DELEGIFICAZIONE : LIMITI DI APPLICABILITA’
ALLE REGIONI E ALLE PROVINCE AUTONOME PRIMA E DOPO LA LEGGE
COSTITUZIONALE N. 3/2001 (Sentenze n. 302/2003 e n. 303/2003 della Corte Costituzionale)
di Marinda Scasserra**

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 302 del 23.09.2003 (depositata il 1/10/2003 e pubblicata il 8/10/2003), ha nuovamente affrontato il problema relativo alla applicazione dei regolamenti governativi di delegificazione alle regioni ed alle province autonome.

Con la suddetta sentenza la Consulta ha accolto i ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalla Provincia di Trento, dalla Provincia di Bolzano e dalla Regione Valle D’Aosta con i quali le ricorrenti chiedevano l’annullamento del DPR n. 34/2000 nella parte in cui disciplina il sistema di qualificazione degli esecutori di Lavori Pubblici di interesse regionale e provinciale.

La sentenza n. 302/2003 ha altresì accolto i ricorsi per conflitto di attribuzione presentati dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano avverso il DPR n. 554/99 con riferimento alla parte in cui lo stesso intende disciplinare i lavori pubblici di interesse regionale e provinciale.

In particolare le ricorrenti contestano l’applicabilità, in via perenne, del regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale finanziati in misura prevalente con fondi dello Stato e l’applicabilità, in via suppletiva (cioè sino all’adeguamento della legislazione regionale in materia di LL.PP. ai principi desumibili dalla legge quadro), del Regolamento ai lavori pubblici di interesse regionale e provinciale.

La Corte, concordando con quanto dedotto dalle ricorrenti, ha ravvisato nelle disposizioni impugnate la violazione dei principi costituzionali relativi all’esercizio del potere regolamentare e del principio di legalità e la conseguente invasione nella sfera di competenza riservata alle ricorrenti nella materia dei LL.PP.

La decisione, adottata alla luce della normativa costituzionale antecedente alla riforma introdotta dalla Legge Costituzionale n. 3/2001, richiama alcune precedenti pronunce con le quali la Corte aveva già affrontato il problema dell’applicabilità dei regolamenti di delegificazione alle Regioni ed alle Province Autonome.

In particolare con le sentenze n. 333/95; n. 482/95; n. 376/2002 la Consulta ha statuito che i regolamenti governativi di delegificazione non possono incidere sulle materie di competenza regionale o provinciale, né tale strumento - che ha il solo fine di semplificare ciò che era già disciplinato dalle leggi statali (e che dunque solo su queste può incidere) – può operare su fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia. Pertanto i regolamenti governativi non possono andare ad incidere su materie che siano espressamente riservate alla competenza regionale e che dalle regioni siano già disciplinate con proprie disposizioni, salvo il caso in cui le norme regionali vengano a trovarsi in netto contrasto con le norme fondamentali della legge statale. In tale ultimo caso, infatti, le norme

regionali incompatibili sono da considerare abrogate ai sensi dell'art. 10 L. n. 62/53 (tra le altre, sent. Corte Cost. nn. 153/95, 482/95, 376/2002).

Particolarmente significative risultano essere le sentenze della Corte Costituzionale n. 482/95 e n. 485/95. Infatti con la prima pronuncia la Corte ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3 L. n. 109/94 (articolo dal quale tra fondamento il DPR n. 554/99 e che demanda alla potestà regolamentare del Governo la materia dei LL.PP. con riferimento a diversi settori). Con sentenza n. 485/95 la Corte Costituzionale - ribadito che i regolamenti governativi (compresi quelli delegati) non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale (Sent. C. Cost. n. 333/1995) - ha dichiarato costituzionalmente legittimo il detto art. 3, in quanto lo stesso nel disporre la delegificazione si riferisce unicamente alla normativa statale, non incidendo dunque sulla potestà legislativa di regioni e province autonome, le quali peraltro non risultano comprese tra le amministrazioni destinatarie del regolamento (DPR n. 554/99) in quanto non rientranti nell'elencazione fornita dall'art. 2, comma II, lett.a) L. n. 109/94.

Il concetto viene altresì ribadito dalla sentenza n. 376/2000 la quale - nell'affrontare il problema dei regolamenti di delegificazione emanati ai sensi dell'art. 17, comma II, L. n. 400/88 (come il DPR n. 559/99 e il DPR n. 34/2000) - ha statuito che: *“.....la delegificazione (cioè la sostituzione di una disciplina di livello regolamentare ad una preesistente di livello legislativo) riguarda solo la legislazione statale preesistente. La sostituzione con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali.”*.

La Corte precisa altresì che il prevalente finanziamento statale (così come l'inerenza a funzioni delegate o a materie estranee al vecchio art. 117 Cost) non possono giustificare l'applicazione del regolamento che, in via generale, non si applica alle regioni, anche a statuto speciale, ed alle Province autonome. Inoltre, sempre secondo la Consulta, il criterio del prevalente finanziamento statale non può trasferire un'opera pubblica dalla sfera della competenza regionale a quella statale.

Con riferimento alle censure sollevate dalle ricorrenti in merito all'applicazione - ex art. 10 L. n. 62/53 - in via temporanea e supplitiva del DPR n. 554/99 alle Regioni e alle Province Autonome la Corte Costituzionale opera una distinzione tra le regioni ordinarie e le province autonome di Trento e Bolzano, accogliendo le censure sollevate da queste ultime e rigettando di contro il medesimo ricorso proposto dalla Regione Emilia Romagna.

La Corte statuisce che in relazione alle Regioni ordinarie la norma non risulta viziata da illegittimità costituzionale in quanto a dette regioni si applica il meccanismo dell'art. 10 L. n. 62/53 (Adeguamento delle leggi regionali alle leggi della Repubblica), espressamente richiamato dalla norma oggetto di censura. Più precisamente, con riferimento alle dette Regioni, il regolamento si applica dove la preesistente legislazione regionale risulti abrogata perché contrastante con i principi fondamentali della legge n. 109/94 o anche qualora non vi sia mai stata una legislazione regionale.

Stabilire se le leggi regionali preesistenti siano o meno in contrasto con i nuovi principi fondamentali è compito dei giudici nei casi concreti.

Diversamente da quanto previsto per le regioni ordinarie, con riferimento alle province autonome di Trento e Bolzano, la norma oggetto di ricorso è da ritenere illegittima. Ciò in considerazione del fatto che con riferimento a dette province non trova applicazione l'art. 10 L. 62/53 ma l'art. 2 D.Lgs. n. 266/92 (norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

Ai sensi del suddetto ultimo articolo il sopravvenire di nuove norme statali comportanti vincoli di adeguamento della legislazione provinciale non produce abrogazione delle leggi provinciali preesistenti in contrasto con i nuovi vincoli, ma solo un obbligo di adeguamento, la cui mancata realizzazione può essere fatta valere dal Governo con apposito ricorso contro le leggi provinciali non adeguate.

Dunque, nei confronti delle Province Autonome non può trovare applicazione il regolamento statale in base all'art. 10 L. 62/53.

Il problema dell'efficacia dei regolamenti governativi alla luce della normativa antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione. Applicazione e limiti.

La sentenza in esame, come detto, affronta nuovamente la problematica relativa alla efficacia dei regolamenti governativi (ed in special modo di quelli di delegificazione) in capo alle regioni.

Le argomentazioni a sostegno della decisione in commento, traggono giustificazione da un attento studio del sistema delle fonti del diritto e dei rapporti tra Stato e regioni.

In base alla vecchia formulazione dell'art. 117 Cost., i rapporti tra la potestà normativa statale e quella regionale si fondavano su due punti essenziali:

1. nelle materie di competenza propria delle regioni, i principi fondamentali, ai quali la legislazione regionale doveva conformarsi, potevano essere dettati solo ed esclusivamente da leggi o atti aventi forza di legge dello Stato, con esclusione di atti regolamentari.
2. Le leggi regionali potevano essere abrogate, oltre che da leggi regionali successive, solo qualora le preesistenti leggi regionali fossero risultate incompatibili con nuovi principi fondamentali dettati da nuove leggi statali (secondo quanto previsto dall'art. 10 L. n. 62753).

Pertanto, i regolamenti governativi non potevano in alcun modo incidere sulle materie attribuite alle regioni. Né potevano farlo i regolamenti statali, adottati per dare attuazione o integrazione ai principi contenuti nella legge statale, così come i regolamenti di delegificazione, previsti dall'art. 17 L. n. 400/88, e destinati a sostituire preesistenti disposizioni di leggi statali in conformità a nuove norme generali (stabilite con legge) disciplinanti la materia in oggetto, con effetto abrogativo delle disposizioni di legge sostituite.

Nonostante i suddetti principi, però, talvolta si assisteva (e tuttora si assiste) all'applicazione dei regolamenti statali in materie di competenza regionale. Tale "estensione" in realtà era dovuta unicamente al compito ad essi "imposto" (talvolta per prassi, talvolta per espressa disposizione come

nel caso del DPR 554/99) di colmare le lacune legislative che spesso sussistevano in relazione a materie che pur rientranti nella competenza delle regioni non venivano dalle stesse disciplinate.

In proposito la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dalla sentenza 214/85 ha ammesso che la legge statale, allorquando interveniva a modificare i principi di disciplina di una materia di competenza regionale (con l'eventuale abrogazione, ai sensi dell'art. 10 legge n. 62/53, delle leggi regionali preesistenti divenute incompatibili) potesse prevedere – al fine di garantire un'attuazione immediata dei nuovi principi - una normativa di dettaglio immediatamente operativa, idonea a disciplinare la materia fino a quando non venisse sostituita da una legge regionale emanata in conformità ai nuovi principi.

In qualche caso, addirittura, la Consulta ha ammesso che potessero essere dettate, in mancanza di legislazione regionale, norme regolamentari c.d. “cedevoli” per dare esecuzioni a leggi statali o a norme comunitarie operanti in materia regionale (sent. n. 226/86, n. 378/95, n. 507/2000; Ordin. n. 106/2001).

Tali concessioni operate dalla corte Costituzionale nei confronti dei regolamenti statali, però, non invalidano il principio fortemente ribadito dalla Consulta in base al quale i regolamenti governativi non possono andare ad incidere su materie che siano espressamente riservate alla competenza regionale e che dalle regioni siano già disciplinate con proprie disposizioni.

Efficacia dei regolamenti governativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione e alla luce della sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale.

La legge costituzionale n. 3/2001, come noto, ha riformulato l'art. 117 Cost. elencando tassativamente le materie nelle quali lo Stato è l'unico legittimato a legiferare e le materie c.d. concorrenti in cui la potestà legislativa è affidata alla Regioni, salvo per la determinazione dei principi fondamentali riservati allo Stato.

Tutte le altre materie, non elencate, vengono affidate alla potestà legislativa esclusiva delle regioni.

La modifica dell'art. 117 Cost., dunque, elimina una generale potestà regolatrice in capo allo Stato, potestà che il sistema ante-riforma gli aveva sempre riconosciuto, e consistente nel potere di intervenire su ogni materia, malgrado la previsione della competenza concorrente in capo alle Regioni. (*Enrico D'Arpe: “La Consulta censura le norme statali cedevoli ponendo in crisi il sistema...” in forum Quaderni Costituzionali, 17.10.2003*).

La riforma costituzionale, pertanto, elencando tassativamente le materie di competenza legislativa esclusiva statale pone di fatto i limiti alla potestà regolamentare dello Stato: anche i regolamenti governativi possono essere emanati solo nelle materie di cui all'art. 117, comma II, Cost.

Quanto sopra è del resto condiviso da autorevole dottrina (*FALCON: “Modello e Transizione nel nuovo Titolo V della parte II della Costituzione”*; in *Le Regioni* n. 6/2001) la quale ha espresso forti dubbi sulla possibilità che, dopo la riforma costituzionale del 2001, lo Stato possa dettare ex novo - nelle materie di potestà legislativa concorrente – oltre ai principi generali anche norme di dettaglio “cedevoli” in attesa dell'azione di norme regionali. Così come sembra da escludere che lo Stato possa dettare norme c.d.

“suppletive” di qualsivoglia natura nelle materie riservate in via residuale, ex art. 117 comma IV Cost., alla potestà legislativa esclusiva regionale.

A stravolgere quanto stabilito dal nuovo art. 117 Cost. in tema di potestà legislativa è intervenuta la sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale, la quale ha “promosso” il principio di sussidiarietà (introdotto dal nuovo art. 118 Cost. relativamente alle attribuzioni amministrative) a vero criterio di distribuzione non delle sole attribuzioni amministrative, ma dell’intera azione di governo, che si sostanzia in leggi, atti normativi e provvedimenti amministrativi (Q. Camerlengo: *“Dall’amministrazione alla legge seguendo il principio di sussidiarietà. Riflessioni in merito alla sentenza 303 del 2003 della Corte Costituzionale” in forum Quaderni Costituzionali*).

Con la sentenza n. 303 del 1.10.2003, la Consulta – statuendo sulla legittimità costituzionale di alcune disposizioni normative della L. n. 443/2001 c.d. Legge Obiettivo (in tema di grandi opere infrastrutturali pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale) ed escludendo che le stesse operino una lesione della potestà legislativa regionale – ha stabilito che il legislatore statale, qualora esigenze di unitarietà della Repubblica lo richiedano, può – in deroga a quanto stabilito in materia di riparto di competenze legislative dal nuovo Titolo V Cost. – disciplinare (con leggi e con disposizioni di dettaglio di carattere procedurale) l’esercizio di funzioni amministrative su materie di potestà legislativa concorrente, e ciò attraverso l’estensione, in base al principio di legalità, dei principi di sussidiarietà e di adeguatezza all’attività legislativa.

Con la sentenza n. 303/2003 si afferma infatti che *“...il principio di legalità, il quale impone che anche le funzioni assunte per sussidiarietà siano organizzate e regolate dalla legge, conduce logicamente ad escludere che le singole Regioni, con discipline differenziate, possano organizzare e regolare funzioni amministrative attratte a livello nazionale e ad affermare che solo la legge statale possa attendere ad un compito siffatto...”* (Sent. n. 303/2003 Corte Cost. punto 2.1.) E ciò qualora esigenze di adeguatezza, unitarietà ed indivisibilità a tutela dell’interesse pubblico, richiedano che determinate funzioni di competenza regionale vengano assunte dallo Stato.

A tal proposito, però, la Corte precisa che, per verificare se una legge statale sia invasiva delle attribuzioni regionali o non costituisca applicazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza, diviene elemento valutativo essenziale la previsione di un’intesa tra Stato e Regioni interessate, alla quale sia subordinata l’operatività della disciplina (punto 4.1. Sentenza n. 303/2003)

Una volta definita la possibilità (con i relativi limiti) da parte dello Stato di attrarre nella propria orbita legislativa materie rientranti (in base al disposto dell’art. 117 Cost.) nella potestà legislativa concorrente, la sentenza in oggetto definisce però un ulteriore limite consistente nella impossibilità da parte dello Stato di promuovere interventi di delegificazione in materie rientranti nella competenza regionale; ciò in quanto *“...in un riparto così rigidamente strutturato (Art. 117 comma VI in base al quale la potestà regolamentare è dello Stato, salva delega alle Regioni, nelle materie di legislazione esclusiva, mentre in ogni altra materia è delle Regioni) 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; 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". (punto 7 sent. 303/2003).

La Corte costituzionale, con la suddetta pronuncia, ha in sintesi stabilito che, alla luce dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza:

- a) anche nelle materie di potestà legislativa concorrente le funzioni amministrative possono essere conferite ad autorità statali qualora tale trasferimento sia giustificato dall'esigenza di garantire una disciplina unitaria a livello nazionale non suscettibile di frazionamento territoriale;
- b) operato tale conferimento anche la funzione legislativa è conferita allo Stato in virtù del principio di legalità, ma tale ulteriore conferimento non legittima lo Stato stesso a promuovere iniziative di delegificazione;
- c) la devoluzione allo stato delle suddette competenze amministrative e legislative è però subordinata al rispetto dei parametri di proporzionalità e ragionevolezza ed ad un'intesa con la Regione interessata.

La Corte dunque, ammette, nei modi e nei limiti sopra posti, una deroga alle competenze previste dal Nuovo Titolo V della Costituzione.

Di diverso avviso è il Consiglio di Stato, sez. consultiva il quale con parere n. 335 del 10 febbraio 2003 afferma che: *"l'intesa tra lo Stato e la Regione non può ritenersi sufficiente a modificare la disciplina del riparto di competenze sulla relativa potestà regolamentare, trattandosi di disciplina non disponibile in quanto stabilita in modo diretto e completo dalla Costituzione nel nuovo testo del Titolo V"*.

La sentenza n. 303/2003 della Corte Costituzionale ha evidentemente una grossa portata innovativa rispetto alla situazione delineata dalla riforma costituzionale del 2001 nell'ambito del riparto di competenze tra Stato e Regioni. La suddetta sentenza, infatti, minando la rigidità del modello creato con la Riforma costituzionale del 2001 ha "ampliato" (stabilendone modi e limiti) l'elenco delle materie riservate alla potestà legislativa dello Stato e ha reintrodotto, tramite la funzione assegnata al principio di sussidiarietà, il principio dell'interesse nazionale (principio non più previsto nel nuovo titolo V Cost.) quale limite di merito per derogare, in nome della esigenza di unitarietà nazionale, al normale assetto di attribuzioni.

La sentenza ha concesso allo Stato di dettare norme di dettaglio c.d. cedevoli, solo nelle eccezionali ipotesi in cui lo Stato può attrarre funzioni amministrative e normative per soddisfare preminenti esigenze unitarie della Repubblica, di cui è ragionevole assicurare l'immediato svolgersi e che non possano essere esposte al rischio della ineffettività. Al di fuori di tali casi, lo Stato non è legittimato a dettare norme cedevoli o suppletive negli ambiti riservati alla legislazione esclusiva delle regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale. Tale statuizione – come sostenuto dai primi commentatori della sentenza – diviene difficilmente conciliabile con l'art. 1, comma II, della legge n. 131/2003 (c.d. Legge La Loggia) considerato che *"...da un lato tale norma intende preservare in via generale, e senza eccezioni, l'efficacia temporanea (sino all'epoca dell'emanazione delle norme regionali sopravvenute) delle norme statali vigenti alla data del 11 giugno 2003, anche se approvate dopo l'entrata in vigore*

della riforma costituzionale del 2001, in relazione alle materie appartenenti alla legislazione regionale e considerato, dall'altro, che la salvezza degli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale in essa contemplata non sembra metterla automaticamente al riparo dalle conseguenze dei suoi evidenti vizi di legittimità costituzionali” (Enrico D’Arpe, “La Consulta censura le norme statali cedevoli ponendo in crisi il sistema.....un nuovo aspetto della sentenza 303/2003” in Forum Quaderni Costituzionali 17.10.2003)

Ulteriori problematiche sono state sollevate relativamente alla pronuncia in esame, come ad esempio quella relativa al rilievo delle intese Stato- Regione (previste dalla sentenza per la devoluzione delle competenze amministrative e legislative in capo allo Stato) ed il sistema delle conferenze (v. *in proposito* F. Cintoli, “Le forme di intesa ed il controllo sulla reale collaborazione dopo la sentenza 303 del 2003; in Forum Quaderni Costituzionali 31.10.2003) e ancora con riferimento ai procedimenti di codecisione Stato –Regioni (v. A. Morrone: “La Corte Costituzionale riscrive il Titolo V ?”, in Forum Quaderni Costituzionali 8.10.2003); tali problematiche, però, per la varietà dei temi affrontati, non possono essere oggetto della presente trattazione.

Conclusioni

Relativamente all’applicazione dei regolamenti governativi alle Regioni ed alle province autonome, riassumendo quanto finora analizzato, si può concludere che:

nel sistema antecedente la riforma del 2001 i regolamenti governativi (compresi quelli di delegificazione) non potevano incidere sulle materie attribuite alle regioni e tassativamente elencate dall’art. 117.

Tuttavia, data la non specifica definizione, nel vecchio art. 117 Cost, delle competenze in materia di potestà regolamentare, veniva consentito (anche mediante pronunce della Corte Costituzionale) che lo Stato nel momento in cui veniva a modificare i principi fondamentali di una materia di competenza regionale, potesse dettare anche una normativa di dettaglio applicabile immediatamente alle regioni ed idonea a disciplinare la materia emendata in attesa della specifica normativa regionale. In tale ottica, e qualora ancora mancasse la normativa regionale, eventuali regolamenti di delegificazione potevano incidere anche sulla materia regionale temporaneamente disciplinata con legge dello Stato.

La legge Costituzionale n. 3/2001, modificando l’art. 117 Cost. ha rigidamente definito le competenze legislative e regolamentari di Stato e Regioni. Con la riforma del 2001, pertanto, lo Stato viene privato di quella generale potestà regolamentare che gli era stata implicitamente riconosciuta dal precedente sistema e si stabilisce che lo stesso possa emanare regolamenti solo nelle materie ad esso riservate dall’art. 117, comma II.

La sent. n. 303/2003 Corte Costituzionale, di contro, riappla il potere legislativo e regolamentare dello Stato, concedendo allo stesso (nei limiti indicati) di disciplinare materie che pur non essendo comprese in quelle previste dall’art. 117 comma II, necessitano di una disciplina unitaria a livello nazionale. Nonostante tale “concessione”, però, la Corte Costituzionale esclude che eventuali regolamenti di

delegificazione possano essere adottati dallo Stato in materie ad esso non riservate e che, di conseguenza, gli stessi possano avere efficacia in capo alle Regioni e relativamente a materie di loro competenza.