

# **Regolamenti statali e leggi regionali. Riflessioni a margine della sentenza della Corte costituzionale 376/2002**

---

*di Giandomenico Falcon*

## **Sommario**

**1. Regolamenti di delegificazione e Regioni nella legge 59/97. – 2. Nuovo proporsi della questione nella legge 340/2000. – 3. La sistemazione della sentenza 376/2002. – 4. Le implicazioni teoriche. – 5. I riflessi applicativi. – 6. Una verifica nella normativa sui lavori pubblici. – 7. Regolamenti statali e Regioni nel nuovo Titolo V.**

## **1. Regolamenti di delegificazione e Regioni nella legge 59/97**

Questo scritto è rivolto a riflettere sugli sviluppi più recenti del tema del rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale sotto il vigore del precedente Titolo V della Costituzione.

Può sembrare che a questo modo si parli soltanto del passato: ma la sostanziale continuità dei problemi giuridici pur nel mutare delle norme lascia pensare che così non sia necessariamente, e che in ogni modo fare chiarezza sulla questione in relazione al “vecchio” Titolo V non sia inutile per affrontare i problemi del nuovo Titolo V: ai quali sarà brevemente dedicata attenzione nella parte finale.

Negli anni più vicini a noi, il rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale era diventato conflittuale soprattutto in relazione ai regolamenti detti di delegificazione. In sintesi (trattandosi di argomento ben noto) la legge 59/97 prevede che una legge annuale, detta correntemente “legge di semplificazione”, sia dedicata alla “delegificazione di norme concernenti procedimenti amministrativi”. A questo scopo, tale legge individua i procedimenti per i quali la disciplina legislativa sarà sostituita

da disciplina regolamentare, posta in essere dal Governo “ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400”. Il meccanismo di tale sostituzione è dunque quello del regolamento delegato. Ed infatti il comma 4 dello stesso art. 20 della l. 59/97 precisa che dalla data di entrata in vigore dei regolamenti autorizzati dalla legge annuale di semplificazione “sono abrogate le norme, anche di legge, regolatrici dei procedimenti”.

Quanto al rapporto tra regolamenti di delegificazione e potestà legislativa regionale, il disposto dell’art. 20, nel suo testo originario, non era del tutto chiaro. Il comma 2 stabiliva che nel disegno di legge di semplificazione il Governo avrebbe provveduto ad individuare “i procedimenti relativi a funzioni e servizi che, per le loro caratteristiche e per la loro pertinenza alle comunità territoriali, sono attribuiti alla potestà normativa delle Regioni e degli enti locali”, e ad indicare “i principi che restano regolati con legge della Repubblica, ai sensi degli articoli 117, primo e secondo comma, e 128 della Costituzione”.

Come si vede, tale articolo non era concepito in termini di stretta garanzia costituzionale nelle materie di cui all’art. 117, c. 1, ma prevedeva una più ampia devoluzione di compiti normativi alle Regioni e agli enti locali, anche al di là di quanto costituzionalmente dovuto alle Regioni ordinarie. Alle Regioni ordinarie era invece - ed è ancora - espressamente dedicato il comma 7 dell’art. 20, nel quale si stabiliva (come ancora è stabilito) che esse “regolano le materie disciplinate dai commi da 1 a 6 nel rispetto dei principi desumibili dalle disposizioni in essi contenute, che costituiscono principi generali dell’ordinamento”. Di seguito si stabiliva che “tali disposizioni operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia”, e che comunque “entro un anno dalla data di entrata in vigore della presente legge” esse avrebbero provveduto “ad adeguare i rispettivi ordinamenti alle norme fondamentali contenute nella legge medesima”.

Tuttavia, poiché i principi della stessa l. 59/97 in materia di semplificazione avevano essenzialmente - come era ovvio - carattere metodologico, non riferendosi a nessuna materia in par-

ticolare, era evidente la scarsa operatività della disposizione che pur ne prevedeva la diretta efficacia nei riguardi delle Regioni; ed il termine di un anno rimaneva senza alcuna possibile sanzione.

In definitiva, la questione del rapporto tra la disciplina regolamentare dello Stato e quella, tendenzialmente legislativa delle Regioni, quanto alla semplificazione dei procedimenti, non emergeva con nitidezza nella l. 59/97, se non per il fatto che alla delegificazione erano poi demandati non pochi procedimenti concernenti materie di potestà legislativa regionale.

Fatto sta, comunque, che le disposizioni ora descritte dell'art. 20 della l. 59/97 furono impugnate da parte regionale davanti alla Corte costituzionale. Se dai primi sette commi di tale articolo - argomentava la Regione Puglia - si volesse desumere che i regolamenti statali di delegificazione possano intervenire in materia di competenza regionale, operando fino alla nuova disciplina regionale, tali disposizioni risulterebbero costituzionalmente illegittime per il contrasto con il principio, affermato nella giurisprudenza costituzionale, "secondo cui i regolamenti governativi non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale, e lo strumento della delegificazione non può operare per fonti di diversa natura, tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia" <sup>(1)</sup>.

I timori espressi dalla Regione Puglia erano tuttavia fugati dalla Corte costituzionale, la quale nel respingere la questione, così espressamente argomentava: "fermo il valore di principio, legittimamente vincolante per i legislatori regionali, dei criteri indicati nell'art. 20, c. 4, quale che sia il senso attribuibile all'affermazione - invero non perspicua - per cui «tali disposizioni» (quelle contenute nei commi da 1 a 6 del medesimo art. 20) «operano direttamente nei riguardi delle Regioni fino a quando esse non avranno legiferato in materia», non è possibile attribuire ad essa un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare

---

(1) I riferimenti all'impugnazione della Regione Puglia sono tratti dalla sentenza della Corte costituzionale 408/98 (punto 9 in fatto e punto 27 in diritto), che ha chiuso il giudizio.

materie di competenza regionale”<sup>(2)</sup>. A questo modo, le disposizioni impugnate venivano mandate assolte in quanto da esse non poteva dedursi che i regolamenti statali fossero deputati a disciplinare materie regionali. Perciò la questione posta dalla Regione Puglia veniva ritenuta infondata: essa non aveva ragione di porsi, perché il significato delle disposizioni di legge non era quello prospettato.

## 2. Nuovo proporsi della questione nella legge 340/2000

Come ora detto, il significato delle disposizioni dell’art. 20, nella sua versione originaria, nei confronti delle Regioni era ambiguo; e del comma 4, quello che prevedeva la diretta operatività di “tali disposizioni” sino alla emanazione di leggi regionali “in materia”, la stessa Corte costituzionale aveva trovato la formulazione “invero non perspicua”<sup>(3)</sup>: pur escludendo che essa potesse significare l’attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale.

Può dunque immaginarsi il disappunto di parte regionale quando l’art. 1, c. 4, lett. a), della legge 24 novembre 2000, n. 340, Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione del procedimento amministrativo, nel sostituire il c. 2 dell’art. 20 della legge 15 marzo 1997, n. 59, venne a disporre che “nelle materie di cui all’art. 117, c. 1, della Costituzione, i regolamenti di delegificazione trovano applicazione”, sia pure “solo fino a quando la Regione non provveda a disciplinare autonomamente la materia medesima”.

In effetti, i timori già espressi dalla Regione Puglia, nel senso che i regolamenti statali di delegificazione potessero, secon-

---

(2) Così sempre la sentenza 408/98, punto 28 in diritto.

(3) “Previsione invero di oscuro significato – dirà della stessa disposizione la Corte nella sentenza 376/2002 (punto 5 in diritto) – “dato che non era chiaro come principi quali quelli di semplificazione, riduzione di procedimenti e di termini, regolazione uniforme di procedimenti dello stesso tipo, accelerazione delle procedure contabili, sostituzione di organi collegiali con conferenze di servizi (cfr. il citato comma 5), potessero operare direttamente in assenza di una disciplina attuativa”.

do la l. 59/97, “intervenire in materia di competenza regionale, operando fino alla nuova disciplina regionale”, e respinti come infondati dalla Corte costituzionale con la ricordata sentenza 408/98, parevano essere divenuti innegabilmente fondati ed attuali, dal momento che la nuova formulazione del comma 2 dell’art. 20 della l. 59/97 riprendeva quasi alla lettera la formulazione con cui quel timore era stato espresso.

“Al di là della apposizione della parola “solo” – lamentava nel proprio ricorso avverso la l. 340/2000 la Regione Emilia-Romagna - “evidentemente destinata ad accentuare un presunto aspetto di limitazione (come se si potesse ritenere pensabile anche una applicazione stabile e definitiva di tali regolamenti), il significato inequivoco e reale della disposizione è proprio quello di estendere il potere regolamentare del Governo alla disciplina dei procedimenti regionali”. Sicché – si leggeva sempre nel ricorso “parafrasando la conclusione della sentenza n. 408 in relazione alla situazione creata dalla disposizione ora introdotta si può dire che non è possibile attribuire ad essa un significato che non riguardi o comprenda l’attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale”.

Si può dire tuttavia con certezza che la valutazione espressa nel ricorso della Regione Emilia-Romagna, secondo la quale non sarebbe stato possibile attribuire alla nuova disposizione un significato che non ammettesse l’intromissione del regolamento nella disciplina delle materie di competenza regionale, anche abrogando le leggi regionali previgenti, non era esatta: la Corte costituzionale infatti c’è riuscita, e c’è riuscita (occorre aggiungere) in modo sistematicamente raffinato.

### **3. *La sistemazione della sentenza 376/2002***

In estrema sintesi, l’assunto della Corte costituzionale – posto che i regolamenti di delegificazione non possono contenere altro che la porzione “di dettaglio” della normativa statale di una materia, in sostituzione di una precedente disciplina legisla-

tiva di dettaglio – è che un autonomo problema di interferenza di tali regolamenti con le leggi regionali non esiste e non può esistere. Esiste, invece, in certe circostanze, la possibilità che non vi sia disciplina regionale di una determinata materia e che dunque si debba applicare la disciplina statale: non in particolare, però, la disciplina del regolamento statale, bensì in primo luogo la legge statale, e soltanto di conseguenza, ed in via meramente integrativa, anche il regolamento.

Detto ciò come anticipazione, conviene ora seguire direttamente il ragionamento della Corte, attraverso l'analisi del cruciale punto 6 del "diritto".

Esso inizia dando atto che, se l'art. 20 della l. 59/97 – nella nuova versione di cui alla l. 340/2000 – andasse interpretato come temono le Regioni, il ricorso sarebbe pienamente fondato: "se, come sostiene in particolare la ricorrente Regione Emilia-Romagna, ciò significasse che la legge attribuisce ai regolamenti di delegificazione l'efficacia di sostituire la preesistente disciplina delle leggi regionali (dettata o meno in attuazione dei nuovi criteri di semplificazione dei procedimenti amministrativi), causandone l'abrogazione, sarebbe giocoforza concludere che la disposizione impugnata altera il rapporto costituzionalmente dovuto tra fonti statali e fonti regionali".

Senonché, ritiene la Corte "le disposizioni impugnate consentono, e dunque richiedono, una diversa lettura, rispettosa invece di quel rapporto": in applicazione, evidentemente, del principio dell'interpretazione costituzionalmente conforme. Il resto del punto 6 è dedicato alla illustrazione della dottrina "costituzionale" dei regolamenti di delegificazione.

Quella che viene espressamente posta come "premessa" è che "la delegificazione è solo lo strumento adottato dal legislatore statale per realizzare l'obiettivo della semplificazione dei procedimenti nell'ambito di ciò che era già disciplinato dalle leggi statali precedentemente in vigore", e che, di conseguenza "la sostituzione, *in parte qua*, con norme regolamentari riguarda esclusivamente le preesistenti disposizioni di leggi statali [...] e dunque, per ciò che rileva in questa sede, le disposizioni di leggi statali che già operavano nelle materie di competenza

regionale”.

Ora, tali leggi, secondo la regola generale, “potevano spiegare efficacia ad un doppio titolo: in quanto recanti le disposizioni da cui si desumevano i principi fondamentali vincolanti per i legislatori regionali, o in quanto recanti disposizioni immediatamente operative (di dettaglio) applicabili a titolo suppletivo in mancanza di legislazione regionale”.

Il passaggio successivo è che “l’operazione di delegificazione non riguarda e non può riguardare il primo tipo di disposizioni”. La sentenza ribadisce questo principio notando che “l’originario testo dell’art. 20, c. 2, della legge impugnata prevedeva espressamente che i principi delle materie restassero ‘regolati con legge della Repubblica’”: ed evidentemente non attribuendo alle successive modifiche di tale testo il valore di una smentita del principio.

Di qui la prima conclusione: “la delegificazione riguarda dunque e può riguardare – oltre a disposizioni di leggi statali regolanti oggetti a qualsiasi titolo attribuiti alla competenza dello Stato – solo disposizioni di leggi statali che, nelle materie regionali, già avessero carattere di norme di dettaglio cedevoli la cui efficacia si esplicava nell’assenza di legislazione regionale”.

Sulla base di questa precisa costruzione la sentenza può passare a spiegare il rapporto (o piuttosto il non rapporto) tra regolamento (di delegificazione) e legge regionale. “Quanto alle leggi regionali preesistenti – si legge – su di esse non può spiegare alcun effetto abrogativo l’entrata in vigore delle nuove norme regolamentari”. Esse invece “potrebbero ritenersi abrogate solo dall’entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio, con le quali risultino incompatibili”. Per le leggi regionali “l’ipotetica abrogazione sarebbe effetto autonomo dell’entrata in vigore delle disposizioni legislative contenenti i principi (secondo quanto previsto dall’art. 10, l. 62/53), e non già dell’entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, che condiziona soltanto – secondo il meccanismo sancito dall’art. 17, c. 2, l. 400/88, e ribadito dall’art. 20, c. 4, secondo periodo, l. 59/97 – l’abrogazione delle disposizioni di leggi statali delegificate”.

In altre parole, la legge statale ispirata a principi diversi dalla legislazione regionale (e dunque, anche statale, almeno di regola) precedente, produrrebbe l'abrogazione immediata della legislazione regionale preesistente, creando una situazione di vuoto normativo: mentre il differimento dell'abrogazione al momento della emanazione del regolamento opererebbe solo in relazione alle disposizioni statali.

Di qui la seconda conclusione: secondo la quale "l'emanazione dei regolamenti statali di delegificazione, riguardanti eventualmente ambiti materiali di competenza regionale, non ha alcun effetto abrogativo né invalidante sulle leggi regionali in vigore, sia emanate in attuazione dei principi di semplificazione, sia semplicemente preesistenti, né produce effetti di vincolo per i legislatori regionali", mentre "le norme regolamentari vanno semplicemente a sostituire, *in parte qua*, le norme legislative statali di dettaglio che già risultassero applicabili, a titolo suppletivo e cedevole, in assenza di corrispondente disciplina regionale".

Merita ancora segnalare, nel ragionamento della Corte, che la sostituzione delle disposizioni di dettaglio della legislazione statale con norme regolamentari presenta per le Regioni un doppio vantaggio: da una parte perché "la sostituzione di norme legislative con norme regolamentari esclude di per sé che da queste ultime possano trarsi principi vincolanti per le Regioni", dall'altra in quanto la delegificazione introduce "un elemento di chiarezza", nel senso che "mentre in presenza di norme tutte legislative, nel cui ambito non si faceva alcuna distinzione, poteva sussistere il dubbio circa la loro natura di principio o di dettaglio, vincolante o cedevole, in presenza invece di norme regolamentari non può sussistere dubbio alcuno sull'assenza di ogni loro carattere di norme di principio, come tali vincolanti per le Regioni, e dunque sulla loro inidoneità a prevalere sulle disposizioni di leggi regionali".

#### 4. *Le implicazioni teoriche*

Così illustrato il pensiero della Corte, esposto nella più ampia ed argomentativa, oltre che nella più recente, delle sentenze dedicate al tema, cerchiamo ora di considerarne le implicazioni teoriche e le conseguenze applicative (sempre, naturalmente, nell'ambito del precedente testo del Titolo V della parte seconda Costituzione).

Quanto alle implicazioni teoriche della sentenza, in sede di commento si è osservato che “dove non sia intervenuta la legge regionale il problema non è tanto se i regolamenti possano o non possano abrogare le leggi regionali, che appunto non ci sono, quanto se possano disciplinare la materia regionale” e si è aggiunto che sarebbe “fuorviante limitarsi a dire che i regolamenti di delegificazione possono sostituire le disposizioni legislative statali cedevoli: occorre anche considerare che sostituendosi a esse entrano in materia regionale”<sup>(4)</sup>. Ed analogamente si è affermato che “il meccanismo di delegificazione previsto dalla legge impugnata” (e dunque, necessariamente, la sentenza che lo giustifica) “smentisce i principi richiamati, in particolare quello più volte affermato dalla giurisprudenza costituzionale relativo all'inammissibilità di regolamenti governativi in materie di spettanza regionale”<sup>(5)</sup>.

Le due osservazioni – a parte il tono critico che le caratterizza – aiutano a mettere a fuoco quello che, nella ricostruzione della Corte, appare ora come un dato caratteristico del precedente sistema costituzionale, e può costituire un buon punto di partenza per l'interpretazione del nuovo sistema costituzionale. È evidente, infatti, che nella più recente ricostruzione della Corte il potere regolamentare dello Stato, nel precedente sistema costituzionale, non soffriva affatto di un limite di materia, ma

---

(4) così G. DI COSIMO, *La proteiforme cedevolezza. Il caso dei regolamenti di delegificazione nelle materie concorrenti*, nota a Corte costituzionale, sent. 376/2002, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2003.

(5) G. PIPERATA, *Semplificazione amministrativa e competenze delle Regioni: ancora un intervento della Corte costituzionale in attesa dell'attuazione della riforma del Titolo V Cost.*, nota a Corte costituzionale, sent. 376/2002, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*, 2003.

di un limite relativo al suo rango come fonte, in relazione alle leggi regionali.

Da questo punto di vista, c'è indubbiamente un mutamento di prospettiva rispetto a quanto affermato nella sentenza 408/98, che (in relazione allo stesso art. 20, l. 59/97, nella sua precedente formulazione) aveva affermato non essere possibile attribuire ad esso "un significato che riguardi o comprenda l'attitudine di future norme regolamentari statali a disciplinare materie di competenza regionale" (punto 28 in diritto).

Tuttavia, è innegabile che tra le due sentenze vi sia prima di tutto una differenza di messa a fuoco, nel senso che nella sent. 408/98 il tema era in qualche modo visto da lontano, molto in sintesi, laddove la sent. 376/02 procede ad una analisi assai più profonda del tema. Non mi sento perciò di escludere che la 376 non contraddica realmente la 408, ma ne costituisca piuttosto una precisazione, dovuta da un lato ad un più preciso inquadramento sistematico del tema, dall'altro anche ad una riflessione sul mutato ruolo del regolamento nel sistema delle fonti statali (pur ferme restando, ovviamente, le riserve di legge poste dalla Costituzione).

La premessa dell'intero ragionamento sta nella affermazione presupposta che la legge statale non soffriva (parliamo sempre del vecchio Titolo V) di un vero e proprio limite di materia nei confronti delle Regioni, ma di un limite di "profondità" dell'intervento, che rilevava essenzialmente non di fronte alla astratta competenza regionale, ma di fronte alla competenza esercitata, e dunque di fronte a leggi regionali esistenti ed operanti.

A sua volta, l'art. 117, c. 1, Cost. (vecchio testo) non stabiliva affatto che la materia regionale non potesse essere disciplinata – almeno in parte – con regolamento statale, ma stabiliva che la potestà legislativa regionale si svolgesse "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato". Il punto fermo, dunque, era che dai regolamenti non potessero trarsi limiti per le leggi regionali, dal che conseguiva anche l'illegittimità di ipotetiche abrogazioni di leggi regionali operate con regolamento.

La regola, dunque, non era che nelle materie regionali la di-

disciplina statale della materia potesse essere composta solo da disposizioni di legge, era invece che solo le disposizioni di legge potevano costituire legittimo vincolo per la potestà legislativa regionale, e solo disposizioni di legge potevano dunque travolgere leggi regionali preesistenti.

### *5. I riflessi applicativi*

Se, giunti a questo punto, cerchiamo di mettere a fuoco più precisamente le ipotesi nelle quali legittimamente la disciplina che le Regioni applicano possa essere composta, almeno in parte, da norme di regolamenti statali di delegificazione (e dunque sempre tralasciando quelle eventualmente basate su titoli di legittimazione speciali, quali l'attuazione di direttive comunitarie), possiamo tornare a quanto a questo proposito considerato nella sentenza.

In essa l'ipotesi di base è che “in molte materie, pur attribuite alla competenza regionale, la mancanza di una compiuta disciplina dettata da leggi regionali ha fatto sì che continuassero a spiegare efficacia leggi statali previgenti, non solo come fonti da cui si desumevano i principi fondamentali vincolanti per le Regioni (secondo la previsione dell'art. 9, c. 1, l. 62/53, come modificato dall'art. 17, l. 281/70), ma anche come disciplina di dettaglio efficace in assenza dell'intervento del legislatore locale” (punto 5 in diritto).

In questo caso, la normativa regolamentare di delegificazione sostituisce la precedente normativa legislativa di dettaglio, e sarà da applicare da parte delle Regioni prive di una diversa disciplina sul punto: ma ovviamente non si potrà dire che il regolamento prevale sulla legge regionale: semplicemente, esso compone una parte della normativa statale che sarebbe stata comunque da applicare in difetto di una regionale.

Accanto a questa ipotesi di “originaria” inesistenza di una legislazione regionale – e di conseguente applicabilità della normativa statale (prima solo legislativa e poi) completata dal regolamento di delegificazione – la stessa Corte pone come ulte-

riormente possibile l'ipotesi dell'esistenza di previe leggi regionali le quali, secondo i principi posti "potrebbero ritenersi abrogate solo dall'entrata in vigore di nuove norme legislative statali di principio, con le quali risultino incompatibili".

L'ipotesi viene tuttavia discussa – comprensibilmente nel contesto della sentenza – solo in relazione alle norme legislative poste con lo stesso art. 20, l. 59/97. Ed a questo proposito si nota da un lato che "l'ipotetica abrogazione sarebbe effetto autonomo dell'entrata in vigore delle disposizioni legislative contenenti i principi (secondo quanto previsto dall'art. 10, l. 62/53), e non già dell'entrata in vigore dei regolamenti di delegificazione, che condiziona soltanto – secondo il meccanismo sancito dall'art. 17, c. 2, l. 400/88, e ribadito dall'art. 20, c. 4, secondo periodo, l. 59/97 – l'abrogazione delle disposizioni di leggi statali delegificate", dall'altro che i principi posti dall'art. 20 sono "principi procedurali, di massima inidonei, per il loro contenuto, a causare l'abrogazione per incompatibilità delle leggi regionali anteriormente vigenti (tanto che lo stesso legislatore statale li qualifica alla stregua di "principi generali dell'ordinamento giuridico": art. 20, c. 7)".

Dunque, per il caso specifico la Corte attesta che: 1) i principi procedurali di semplificazione fissati dalla l. 59/97 non sono tali da determinare immediatamente l'abrogazione per incompatibilità delle leggi regionali; 2) che il regolamento non determina l'autonoma abrogazione di alcuna legge regionale, non essendo operante in relazione alla legge regionale il meccanismo di "specificazione" dell'abrogazione operante in relazione alle leggi statali delegificate; 3) che dunque i regolamenti di delegificazione sono in grado di operare solo nelle Regioni che ancora applicassero la normativa statale, e solo in conseguenza di tale applicazione; 4) che, quanto alle altre Regioni (che avevano e che conservano la propria legislazione), esse avranno – se non vi hanno ancora adempiuto – il dovere di adeguare la propria legislazione ai principi di semplificazione procedurale.

## 6. *Una verifica nella normativa sui lavori pubblici*

Proviamo ora a sperimentare i concetti così espressi dalla Corte costituzionale nella sentenza 376/2002 verificandone la possibile applicazione ad una ipotesi ugualmente di delegificazione, operata tuttavia al di fuori del contesto dell'art. 20 della l. 59/97. Il nostro caso sperimentale è costituito dalla materia dei lavori pubblici. In effetti, l'art. 3 della l. 109/94 (intitolato appunto "delegificazione") demanda la materia "alla potestà regolamentare del Governo, ai sensi dell'articolo 17, c. 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400": la quale, a sua volta, riguarda "la disciplina delle materie, non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione, per le quali le leggi della Repubblica, autorizzando l'esercizio della potestà regolamentare del Governo, determinano le norme generali regolatrici della materia e dispongono l'abrogazione delle norme vigenti, con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari".

Tale ipotesi costituisce un *test* di notevole interesse, sia in assoluto, sia in relazione alla verifica della coerenza e consistenza della giurisprudenza costituzionale. Infatti, la disposizione ora citata dell'art. 3, l. 109/94 è stata a suo tempo impugnata dalle Regioni; e la Corte aveva rigettato la questione con la espressa motivazione che "i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale" (sent. 482/95, punto 8 in diritto). Tuttavia, il regolamento poi effettivamente emanato - il DPR 21 dicembre 1999, n. 554 - all'art. 1 dispone la propria applicazione anche da parte delle Regioni, da un lato, in via permanente (c. 2) "per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell'ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell'art. 117 della Costituzione" (ovviamente, nella precedente formulazione), dall'altro, in via transitoria (c. 3), fino a quando esse non abbiano "adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge" (espressione che nel contesto del regolamento in questione non indica la legge divina ma più modestamente la l. 109/94).

Ora, a causa di questa “interferenza” con la legislazione regionale le disposizioni dell’art. 3 ora citate sono state anch’esse impugnate davanti alla Corte costituzionale - stavolta mediante un conflitto di attribuzioni rivolto a “far valere” quanto statuito dalla sentenza 482/95. La sentenza relativa a tale controversia non è ancora uscita, ma non dovrebbe ormai tardare molto: e sarà dunque presto agevole verificare in relazione ad essa le considerazioni qui formulate.

Al momento dell’entrata in vigore della legge 109/94 molte Regioni disponevano di una propria legislazione sui lavori pubblici, anche se non posso escludere che qualcuna non ne dispense, e continuasse semplicemente ad applicare la legislazione statale. Può darsi inoltre che le normative regionali non coprissero l’intera materia, e che dunque anche Regioni dotate di leggi sui lavori pubblici continuassero in parte ad applicare legislazione statale. Quando questo accada (e per le parti in cui questo accada), il ragionamento svolto dalla Corte costituzionale con la sentenza 376/2002 sembra applicarsi senza difficoltà: tali Regioni continueranno ad applicare la normativa statale fino a quando non si dotino - nel rispetto delle regole costituzionali - di una normativa propria: e poco importa dunque se la normativa statale sia composta solo di disposizioni di legge, o da un insieme di disposizioni legislative e regolamentari.

Dove invece vi fosse legislazione regionale, poiché, al contrario dell’art. 20, l. 59/97, la legge statale sui lavori pubblici 109/94 non stabilisce vaghi principi di semplificazione, ma specifici e precisi principi di materia, possiamo supporre che - nel quadro del “vecchio” Titolo V e sempre in applicazione di quanto enunciato nella sentenza 376 - tale legislazione regionale sia stata in parte abrogata dal sopraggiungere dei nuovi principi e in genere dalle nuove regole legislative, e da esse sostituita. Tuttavia, ciò non può riguardare la parte di disciplina specificamente demandata al regolamento statale di delegificazione, quella ulteriore rispetto alla legge: la programmazione, progettazione e direzione dei lavori, il collaudo e le attività di supporto tecnico-amministrativo, le procedure di affidamento degli appalti e delle concessioni di lavori pubblici, nonché degli inca-

ricchi di progettazione, le forme di pubblicità e di conoscibilità degli atti procedimentali, nonché le procedure di accesso a tali atti, i rapporti funzionali tra i soggetti che concorrono alla realizzazione dei lavori e le relative competenze, secondo il disposto dell'art. 3, c. 1, l. 109.

Dove dunque le Regioni avessero avuto autonoma disciplina di tali aspetti, tale disciplina rimaneva in vigore – a quel che sembra – anche dopo la legge quadro statale: e se è così, alla stregua di quanto affermato dalla sentenza 376, essa non può venire toccata dal regolamento, che realizza semplicemente la sostituzione di norme di dettaglio già applicabili dalle Regioni (dove ancora lo fossero) con altre norme di dettaglio.

Ora, è possibile armonizzare con tali conclusioni i disposti dell'art. 1 del regolamento statale sui lavori pubblici?

Il comma 3 di tale disposizione stabilisce, come sopra accennato, che “ai sensi dell'articolo 10 della legge 10 febbraio 1953, n. 62” le Regioni “applicano le disposizioni del regolamento fino a quando non avranno adeguato la propria legislazione ai principi desumibili dalla legge”<sup>(6)</sup>; se si tiene fermo che non ci può essere sostituzione di norme di regolamento a norme di legge regionale fino a quel momento applicabili, la disposizione andrebbe letta con la riserva sottintesa “sempre che non esista legislazione regionale tuttora vigente in materia”<sup>(7)</sup>.

Ma anche se si accettasse di leggere la disposizione in questo modo, rimane il fatto che, secondo la sentenza 376/2002, il regolamento non dovrebbe contenere altro che disciplina di dettaglio sostitutiva di altra precedente di fonte legislativa: ed è evidente che non fa parte di tale disciplina di dettaglio “sostitutiva” una disposizione che in qualunque modo intenda esprimere un comando su ciò che le Regioni devono applicare o non ap-

---

(6) Non occorre ricordare che l'art. 10, l. 63/53 dispone che “le leggi della Repubblica che modificano i principi fondamentali [...] abrogano le norme regionali che siano in contrasto con esse” (c. 1) e che “i Consigli regionali dovranno portare alle leggi regionali le conseguenti necessarie modificazioni entro novanta giorni”.

(7) Già con la sentenza 482/95 la Corte aveva stabilito che “solo la diretta incompatibilità delle norme regionali con i sopravvenuti principi e norme fondamentali della legge statale può determinare, ai sensi dell'art. 10, c. 1, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, l'abrogazione delle prime”.

plicare. Può darsi che alcune Regioni debbano applicare il regolamento: ma ciò avviene, secondo i principi, in quanto essi applicano in genere la disciplina statale in quella materia o submateria, e non in quanto il regolamento sia abilitato a disporlo.

Il comma 2, a sua volta, prevede che le Regioni applichino in via permanente il regolamento statale “per i lavori finanziati in misura prevalente con fondi provenienti dallo Stato o realizzati nell’ambito di funzioni da questo delegate, nonché nelle materie non oggetto di potestà legislativa a norma dell’art. 117 della Costituzione”. Anche questi disposti appaiono difficilmente riconducibili a quelle norme di dettaglio, che proprio in quanto tali e per definizione – secondo l’espressa enunciazione della sentenza 376 – le Regioni possono sostituire con la propria legislazione. Sembra evidente che in questo modo si delimita invece il campo stesso di applicazione della legge regionale, esercitando un compito che certo non spetta al regolamento di delegificazione secondo i principi posti dalla sentenza 376.

### *7. Regolamenti statali e Regioni nel nuovo Titolo V*

La stessa sentenza più volte citata sottolinea con forza che essa si riferisce al contesto del vecchio Titolo V. La Corte precisa di non avere motivo per porsi “il diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione, che non solo ha posto su basi rinnovate il riparto delle competenze normative fra Stato e Regioni, ma ha stabilito che la potestà regolamentare spetta allo Stato solo “nelle materie di legislazione [statale] esclusiva”, mentre “spetta alle Regioni in ogni altra materia” (art. 117, c. 6, Cost., nel nuovo testo).

Naturalmente, però, il problema che quella specifica sentenza non aveva ragione di porsi è un problema in sé ineludibile, ed infatti la stessa sentenza 376 precisa che “le Regioni non mancherebbero di strumenti processuali per censurare eventuali nuove manifestazioni di potestà regolamentare statale, che fossero ritenute in contrasto con le attribuzioni ora ad esse spettan-

ti, aprendo così anche la strada, ove necessario, ad una valutazione della ulteriore applicabilità e della compatibilità della norma di legge qui impugnata nel nuovo quadro costituzionale”.

Dunque, pur senza prendere una posizione giuridicamente impegnativa, la Corte costituzionale ipotizza, con il nuovo Titolo V, una trasformazione delle condizioni di ammissibilità dei regolamenti statali di delegificazione nelle materie regionali, nel senso che prima della modifica del Titolo V si trattava di un problema di rapporto tra fonti, dopo la riforma si tratterebbe di un limite di materia della competenza regolamentare statale.

A questa stregua, l’annoso problema delle condizioni di legittimità e di operatività dei regolamenti statali nelle materie regionali parrebbe risolto in radice – dal punto di vista della teoria costituzionale se non da quello della pratica (essendo numerosissime le nuove leggi statali che continuano a prevedere i più diversi poteri regolamentari e normativi statali, del tutto incuranti delle nuove regole costituzionali) – dalla affermazione costituzionale dell’esistenza della potestà regolamentare statale solo nelle materie di cui all’art. 117, c. 2.

Poiché nelle materie regionali, cioè in quelle concorrenti di cui all’art. 117, c. 3, e in quelle “residuali” di cui all’art. 117, c. 4, non c’è potere regolamentare statale, ogni problema di interferenza sembrerebbe *a priori* escluso: se non fosse tuttavia per il fatto che, come viene spesso notato, non poche delle clausole di competenza statale ai sensi dell’art. 117, c. 2, sono in realtà finestre aperte sulle materie di competenza regionale: non occorre neppure ricordare, ad esempio, le “materie” della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, della concorrenza, dell’ambiente.

In tutti tali ambiti, dunque, il problema del rapporto tra regolamenti statali e legislazione regionale, ben lungi dal chiudersi, quasi si riapre.

Dall’affermazione generale che nelle materie di cui all’art. 117, c. 2, il potere regolamentare spetta allo Stato, potrà dedursi che mediante il suo esercizio potranno essere condizionate future leggi regionali, o addirittura poste nel nulla leggi regionali

preesistenti?

Proprio in relazione a questo problema potrebbe conservare tutto il suo valore la pregressa giurisprudenza costituzionale, nel senso che in tali ambiti esiste bensì una competenza regolamentare statale per materia (come poteva accadere in generale nel vigore del vecchio Titolo V), ma che ciò non annulla il diverso rango delle fonti, e non consente perciò di utilizzare lo strumento regolamentare quando si tratti di indirizzare o in qualunque modo condizionare la legislazione regionale<sup>(8)</sup>.

Naturalmente, questa affermazione, ove la si ritenga accettabile, non esaurisce il problema della eventuale necessità che compiti legislativi spettanti allo Stato a termini dell'art. 117, c. 2, debbano trovare ulteriore specificazione in atti attuativi. Proprio con riferimento alla questione, cui si è già accennato, dei livelli essenziali delle prestazioni, la stessa Corte costituzionale, nella ancora recentissima sentenza 88/2003, ha osservato che attraverso l'emendamento apportato all'art. 6 del d.l. 18 settembre 2001, n. 347, dalla legge di conversione 16 novembre 2001, n. 405, si è disciplinato "il procedimento di adozione dei livelli essenziali di assistenza attraverso l'attribuzione ad un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del compito di definirli, e la previsione del coinvolgimento delle Regioni e Province autonome attraverso la previa intesa con il Governo, da conseguire in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano", e che tale sistema è stato confermato dall'art. 54 della legge 27 dicembre 2002, n. 289: da cui la conclusione, tratta nella stessa sentenza, che "in tutto il settore sanitario esiste attualmente una precisa procedura, individuata con fonte legislativa, per la determinazione di quanto previsto nell'art. 117,

---

(8) Che l'attribuzione generica allo Stato del potere regolamentare nelle materie di cui al c. 2, art. 117 non comporti la possibilità di uso di tale strumento in qualunque caso può essere argomentato anche in relazione ad altri vincoli giuridici, quali l'esistenza di riserve di legge (si pensi alla materia penale, ma anche in larga misura al diritto privato), o la stessa denominazione e funzione costituzionale delle materie: ad esempio, sembra abbastanza evidente che le "funzioni fondamentali" degli enti locali, proprio per tale loro qualificazione, non potrebbero essere individuate con atto regolamentare.

c. 2, lettera *m*), della Costituzione”<sup>(9)</sup>.

Nella citata sentenza la Corte non dice che la procedura così stabilita sia costituzionalmente necessaria, cioè che sia la sola costituzionalmente legittima, né d'altronde la natura della controversia consentiva di porre questo problema. È tuttavia evidente, a mio avviso, che proprio il fatto che ci si trovi al punto di intersezione tra le competenze statali e quelle regionali richiede che ogni decisione venga assunta nel quadro del principio di leale collaborazione con un atto di natura coerente all'obiettivo di indirizzare i servizi soggetti alla disciplina regionale, e che a questi requisiti non potrebbe adeguatamente corrispondere un atto di natura regolamentare unilateralmente assunto dallo Stato<sup>(10)</sup>.

---

(9) Si noti che una procedura equivalente è poi prevista dall'art. 46, c. 3, della stessa l. 289/2002, secondo il quale “con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono determinati i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale”. Per la non utilizzabilità del regolamento statale per la fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. *m*), v. già R. TOSI, *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, p. 765.

(10) Per queste “zone di intersezione” determinate dall'art. 117, c. 2, è in dottrina affacciata l'ipotesi di una perdurante utilità delle regole a suo tempo elaborate in tema di funzione statale di indirizzo e coordinamento: cfr. ad esempio, R. BIN, *I nodi irrisolti*, in S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino, 2003, p. 200, nonché G. FALCON, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1262.