“Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!”

di Demis Bessi

Sommario

1. Premessa: la realizzazione di insediamenti turistici di interesse nazionale e le censure sollevate dalla Regioni – 2. La sentenza n. 88 del 2007 e le argomentazioni della Corte costituzionale – 3. Il “turismo”: una materia di competenza regionale? – 4. Il multilevel constitutionalism e il principio di costituzionalità – 5. Una regola generale: la legge quale unico atto ad efficacia interordinamentale – 6. Le eccezioni alla regola e gli effetti degli atti regolamentari statali – 7. Un quadro riepilogativo delle eccezioni – 8. Il ruolo “teoricamente” rafforzato dei regolamenti regionali – 9. Regolamenti statali e regolamenti regionali, efficacia degli atti a confronto, i “due pesi e due misure” della Corte costituzionale.

1. Premessa: la realizzazione di insediamenti turistici di interesse nazionale e le censure sollevate dalla Regioni

Con la sentenza n. 88 del 2007 la Consulta si pronuncia sulla legge 23 dicembre 2005, n. 266 (“Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006”), a seguito dei ricorsi promossi dalle Regioni Valle d’Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia. Più precisamente l’oggetto del contenzioso sono i commi da 583 a 593 dell’art. 1 della suddetta legge, relativi alla realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale. In base a quanto previsto dalle disposizioni statali censurate, la proposta di formazione del sito turistico può essere presentata alla Regione territorialmente interessata, sia dagli enti territoriali, anche in forma associata, sia dai soggetti di cui all’art. 10

della legge 11 febbraio 1994, n. 109 ⁽¹⁾, nonché da qualsiasi altro soggetto purché dotato di idonei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari. La definizione di tali requisiti viene rimessa dalla legge, ai sensi del comma 586, ad un apposito regolamento statale, adottato con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

Le censure sollevate dalle Regioni ricorrenti, in particolare su questa ultima disposizione, il comma 586, muovono innanzitutto da una prima e generale argomentazione. A seguito della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, evidenziano le ricorrenti, la materia "turismo" è scomparsa dal dettato dell'art. 117 Cost., non comparando né nell'elenco delle materie di potestà esclusiva statale, né più in quello relativo alle materie di potestà concorrente, cosicché la medesima dovrebbe considerarsi oggi interamente ricaduta nell'ambito di cui al IV comma della disposizione costituzionale ed oggetto quindi della potestà esclusiva/residuale delle Regioni. Questa prima fondamentale argomentazione conduce la difesa regionale ad escludere qualsiasi tipo di intervento normativo dello Stato, primario e/o secondario, in un settore, come quello del turismo, attualmente di esclusiva pertinenza regionale; la legge censurata perciò sarebbe, sotto un duplice profilo, contrastante con la Costituzione e lesiva dell'autonomia regionale: lo Stato, infatti, interverrebbe direttamente con una legge in una materia rimessa alla competenza regionale, violando così l'art. 117, IV comma, Cost., ed inoltre il comma 586, rinviando per la disciplina di aspetti tutt'altro che irrilevanti ad una successiva fonte secondaria statale, contrasterebbe con il disposto di cui al VI comma dell'art. 117 Cost., che, come si sa, attribuisce allo Stato la potestà regolamentare solo nelle materie di propria competenza esclusiva (e salvo delega alle Regioni). Tra l'altro, due delle Regioni ricorrenti, per l'esattezza l'Emilia-Romagna ed il Friuli-Venezia Giulia, evidenziano altresì che, anche qualora

(1) Legge quadro in materia di lavori pubblici, concernente la partecipazione alle procedure di affidamento delle opere pubbliche.

l'intervento normativo dello Stato, primario e secondario, sia ritenuto legittimo per effetto della cd. "chiamata in sussidiarietà", la disposizione di cui al comma 586 risulterebbe sempre costituzionalmente illegittima, poiché, contravvenendo al principio di leale collaborazione, non prevederebbe l'obbligo dello Stato di sperimentare, previamente all'adozione dell'atto normativo, un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

2. *La sentenza n. 88 del 2007 e le argomentazioni della Corte costituzionale*

La decisione della Corte, in realtà, non si mette in luce per la novità o l'originalità delle sue argomentazioni o conclusioni, anzi, sostanzialmente la Consulta si limita ad uniformarsi e ribadire i criteri dalla stessa già ripetutamente utilizzati relativamente al riparto di competenza tra fonti statali e regionali e alla c.d. "chiamata in sussidiarietà". Tra l'altro, già con la sentenza n. 214 del 2006, di poco precedente a quella in esame, la Corte aveva già avuto occasione di sindacare un intervento statale nell'ambito della materia turismo, arrivando a conclusioni confermate e ribadite nella pronuncia qui considerata ⁽²⁾. Semmai

(2) Con la sentenza n. 214 del 2006, la Corte si pronuncia sull'art. 12 del d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni, dalla legge n. 80 del 2005, che prevede appunto vari interventi statali in materia di turismo. In particolare la Consulta dichiara la legittimità costituzionale dei commi 2, 3, 4 e 7 della suddetta disposizione, impugnata dalle Regioni ricorrenti, e relativi alla trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo, per la cui organizzazione e disciplina si rinvia ad un regolamento statale. Secondo il Giudice delle leggi il rinvio all'atto regolamentare statale e il contenuto di quest'ultimo non ledono l'autonomia costituzionale delle Regioni, poiché l'intervento normativo dello Stato risulterebbe giustificato da esigenze di unitarietà, risulterebbe conforme a criteri di proporzionalità e comunque si baserebbe, per quanto riguarda l'adozione del relativo regolamento, su un incisivo coinvolgimento delle Regioni stesse, mediante le preventive intese raggiunte in sede di Conferenza Stato-Regioni. La Corte, tuttavia, dichiara l'illegittimità costituzionale del primo comma del ridetto art. 12, con il quale si dispone l'istituzione, tramite un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, allo scopo di assicurare il coordinamento stabile delle politiche di indirizzo del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero. In questo caso, la Corte non ravvisa gli elementi necessari a giustificare la cd. chiamata in sussidiarietà, dato che l'intervento del legislatore statale non risulta proporzionato, avendo attribuito al

la sentenza può rappresentare uno spunto di riflessione ed una valida occasione per soffermarsi sulla “interferenza” delle fonti statali, anche secondarie, in ambiti materiali rimessi, seppur soltanto sulla carta, alle Regioni.

Due le argomentazioni della Corte che rivestono, per la presente trattazione, un maggior interesse; la prima è di portata generale e relativa all'intero oggetto del giudizio costituzionale ⁽³⁾, la seconda, invece, conseguente alla prima, è più specifica, in quanto relativa al solo comma 586 ⁽⁴⁾. In primo luogo, la Corte evidenzia come la *ratio* perseguita dal legislatore statale sia stata la valorizzazione dell'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso la previsione di misure di varia natura e complessità (il recupero di aree demaniali marittime, la realizzazione di un elevato livello di servizi erogati capaci di attrarre flussi turistici anche internazionali, il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale ecc.), le quali presenterebbero un forte impatto economico a livello interno ed estero. La suddetta principale finalità, unitamente al rilievo ormai assunto dal turismo nell'economia nazionale e alla grande varietà dell'offerta turistica presentata dal nostro Paese, rappresentano, secondo la Corte, validi e sufficienti elementi tali da giustificare un intervento dello Stato, idoneo a ricondurre l'intera operazione ad una sostanziale e necessaria manovra unitaria su tutto il territorio nazionale. La chiamata in sussidiarietà, dunque, giustificherebbe il trasferimento in capo allo Stato della relativa funzione amministrativa disciplinata dalla legge censurata e determinerebbe in tal modo l'allocazione, sempre in capo allo Stato, della rispettiva potestà normativa, legittimandone pertanto l'intervento in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza ⁽⁵⁾.

Da tale prima generale conclusione, come si diceva, la Cor-

Comitato una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico, né esso presuppone alcuna forma di intesa con le Regioni.

(3) Punto 7 del Considerato in diritto.

(4) Punto 11 del Considerato in diritto.

(5) Conformemente a quanto ritenuto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 214 del 2006, a tal proposito si rinvia alla nota 2 e alla successiva nota 10.

te, sindacando il comma 586, giunge ad un ulteriore e conseguente esito: nella materia “turismo”, materia costituzionalmente riservata alla Regione, ma che per gli aspetti presi in esame dal legislatore viene attratta nell’orbita delle competenze dello Stato, il relativo regolamento statale, cui la legge stessa rinvia, deve ritenersi pienamente legittimo; l’incostituzionalità che tuttavia viene accertata dalla Corte nella disposizione da ultimo indicata è dovuta semmai, non ad un’illegittima incursione dello Stato nell’ordinamento regionale, bensì al mancato rispetto, da parte della norma, del principio di leale collaborazione, che, secondo i requisiti richiesti dalla Consulta nei casi di chiamata in sussidiarietà, imporrebbe una preventiva intesa Stato-Regioni.

3. *Il “turismo”: una materia di competenza regionale?*

La chiamata in sussidiarietà, pertanto, confermando la dinamicità dei confini tra le sfere di competenza dello Stato e delle Regioni, viene a legittimare l’intervento normativo statale, anche secondario, nell’ordinamento regionale, pur trattandosi di una materia attribuita dalla Carta costituzionale alla potestà residuale delle Regioni.

Il primo punto che rileva interesse concerne le vicende relative alla materia “turismo” e al suo integrale passaggio alla sfera di attribuzione delle Regioni. Il testo costituzionale, infatti, nella sua originaria formulazione, come già si accennava, inseriva la materia nell’elenco contenuto nell’art. 117, qualificando pertanto la stessa come materia di competenza legislativa concorrente e ripartendola così tra i due livelli istituzionali. Per la precisione, la Carta costituzionale utilizzava la formula “turismo ed industrie alberghiere”, facendo così dedurre, solo apparentemente, che essa volesse riferirsi a due ambiti materiali diversi e distinti, seppur fra loro confinanti; in realtà, nell’interpretazione del dettato costituzionale, si conveniva pacificamente che tra i due ambiti materiali non vi fosse tanto un rapporto di contiguità, bensì di specificazione, in quanto il set-

tore alberghiero doveva intendersi come elemento di un più ben ampio quadro, indicato, appunto, dal termine generale “turismo”⁽⁶⁾.

Al di là di tale ultima precisazione, preme mettere in luce innanzitutto che, nonostante il ruolo non marginale riconosciuto alle Regioni fin dall'origine nella materia “turismo”, esso sia stato per lungo tempo privo di concreta rilevanza, sia perché rari e di modesta consistenza sono stati gli interventi normativi regionali, sia e soprattutto perché lo Stato ha di fatto mantenuto, trascurando il dato costituzionale, un accentramento pressoché assoluto di funzioni in questo ambito⁽⁷⁾. È infatti significativo che la prima legge quadro in materia sia stata adottata solo nel 1983 ed è altrettanto significativo come il contenuto della stessa abbia di fatto relegato le Regioni ad una posizione meramente esecutiva della normativa statale, lasciando alle stesse un limitato margine di manovra e di discrezionalità. Si deve altresì evidenziare come la stessa legge avesse confermato l'apparato ministeriale competente in materia di turismo, dando così ulteriore prova di un forte accentramento di poteri a livello statale. Neppure la soppressione del Ministero, verificatasi solo nel 1993 a seguito del referendum abrogativo promosso ad istanza delle Regioni, apparve ridimensionare la forza statale in questo ambito ed anche la nuova devoluzione di funzioni in favore degli enti regionali, realizzatasi con il d.lgs. n. 112/1998, pur determinando un decentramento di ampia portata, non ha

(6) Nelle Regioni speciali, la materia turismo è attribuita alla potestà legislativa piena regionale: nello Statuto del Friuli-Venezia Giulia (legge cost. 31 gennaio 1963, n. 1), all'art. 4, n. 10, e nello Statuto della regione Sicilia (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 3), all'art. 3, lett. p, il “turismo” viene affiancato dalla “industria alberghiera”; nello Statuto della Regione Sardegna (legge cost. 26 febbraio 1948, n. 2, all'art. 14, lett. n) figurano insieme “turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche”; nella Regione Trentino-Alto Adige, le due Province autonome di Trento e Bolzano hanno potestà legislativa piena, lo Statuto (leggi cost. n. 5 del 1948, n. 1 del 1971, n. 1 del 1972), infatti, introduce all'art. 8, n. 20, la materia “turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci”, tra quelle di competenza provinciale.

(7) Anche per quanto riguarda il turismo, la devoluzione delle competenze che negli anni '70 lo Stato attuò in favore delle Regioni, con il d.lgs. n. 6/1972 prima e con il d.lgs. n. 616/1977, dopo non fu ritenuta soddisfacente, facendo di fatto rimanere intaccato l'accentramento di poteri nelle mani degli organi statali.

poi scalfito l'incisività del potere statale ⁽⁸⁾.

Se, come già detto, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha determinato il definitivo passaggio della materia "turismo" dalla competenza concorrente a quella esclusiva/residuale delle Regioni (conclusione fin da subito avvalorata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale ⁽⁹⁾), resta pur sempre rilevabile, ancor oggi, una posizione di forza dell'amministrazione statale in questo settore materiale. I tentativi operati dallo Stato, sia con la legge oggetto della sentenza in esame, sia e ancor di più con la legge n. 80 del 2005, seppur dichiarata parzialmente incostituzionale ⁽¹⁰⁾, dimostrano una "strisciante strategia dello Stato che mira a riportare al centro funzioni proprie delle autonomie territoriali" ⁽¹¹⁾, tanto da far credere che la presenza statale in questo ambito, seppur oramai di esclusiva pertinenza regionale, sia elemento pressoché insopprimibile.

Basta rammentare che il d.l. n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, istituiva (art. 12) un Comitato nazionale del turismo, che, seppur a composizione mista, risultava comunque un organo caratterizzato da una forte partecipazione di rappresentanti dell'amministrazione statale

(8) In base al d.lgs. n. 112/1998, restavano in capo allo Stato: la definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del turismo, il monitoraggio, il coordinamento e il cofinanziamento delle Regioni.

(9) Con la sentenza n. 90 del 2006, espressamente la Corte dichiara che "che la materia turismo è attualmente di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 Cost.". Ancor prima, si veda la sentenza n. 197 del 2003, sulla legittimità costituzionale della legge n. 135 del 2001, con commenti di G. MELONI, *La legge quadro non minaccia la competenza piena delle regioni nella materia del turismo*, in *Diritto del turismo*, 2003, p. 366 ss. e SABBIONI P., *La riforma nazionale del turismo, benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato, supera indenne il vaglio della Corte costituzionale*, in *Le Regioni*, 2003, p. 1284 ss.

(10) Corte cost. sentenza n. 214 del 2006, si veda la precedente nota n. 2, la sentenza è stata commentata da PIAZZA S., *Il Comitato nazionale del turismo minaccia l'assetto regionalistico del turismo; l'Agenzia nazionale per il turismo vi si conforma. Nuovi problemi per la governance complessiva del settore?*, in *Diritto del turismo*, 2007, p. 71 ss.; MALO M., *La vacillante collocazione del turismo come materia regionale*, in *Le Regioni*, 2007, p. 101 ss.

(11) MALO M., *op. cit.*, p. 103

(ministri e vice-ministri), dei quali avrebbe dovuto far parte, tra l'altro, anche un sottosegretario in materia di turismo, organo governativo creato dallo stesso decreto; per di più, si pensi che, sia in base al regolamento governativo del luglio 2005, sia in virtù di quello del settembre 2005, i membri di tale organo di "provenienza" statale sarebbero stati, ovvero avrebbero potuto essere, in numero superiore rispetto alla componente regionale⁽¹²⁾. Il decreto legge suddetto e la legge di conversione, inoltre, hanno trasformato l'E.N.I.T. in Agenzia nazionale del turismo: tale trasformazione, che sembrava mirare alla realizzazione di una nuova struttura al servizio della pubblica amministrazione non solo statale ma anche regionale e locale, mantiene comunque il nuovo organo strettamente collegato al governo centrale; infatti, non solo si rimette ad un regolamento governativo di delegificazione, seppur adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la determinazione dell'organizzazione dell'Agenzia, ma si prevede altresì la sottoposizione dell'organo turistico al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero delle attività produttive.

È pur vero che la Corte costituzionale ha annullato la disposizione legislativa relativa all'istituzione del Comitato nazionale del turismo, ma essa non ha censurato le norme relative all'Agenzia nazionale, legittimando così la presenza di apparati statali in un ambito materiale, come quello del turismo, di esclusiva spettanza regionale. Ugualmente con la sentenza in esame, pur richiedendo un maggiore coinvolgimento delle Regioni, la Corte non esclude né la legittimità di un intervento normativo statale, primario e secondario, in questa materia, seppur giustificato dal principio di sussidiarietà, né la rilevanza di una politica nazionale del turismo.

(12) RIGHI L., *L'istituzione del Comitato nazionale del turismo e la trasformazione dell'ENIT in agenzia: segni di rinascita dell'organizzazione pubblica centrale del turismo?*, in *Diritto del turismo*, 2006, p. 7 ss.; si veda anche RENNA M., *Turismo*, in CASSESE S. (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, IV, Milano, 2006, p. 6056, che considera sorprendente l'istituzione di un organo statale di cooperazione in materia turistica qual era il Comitato nazionale per il turismo e MELONI G., *Le istituzioni di governo nel settore turistico*, in FRANCESCHELLI, MORANDI F., *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2003, p. 80.

Piuttosto, il Parlamento prima e la Corte costituzionale dopo sembrano semmai dimenticare che le funzioni o le attività riservate, collocate o trasferite in capo ad organi statali possono essere esercitate, in virtù del testo costituzionale novellato e dei poteri riconosciuti alle Regioni, proprie da queste ultime, senza che vi sia la necessità di un intervento così penetrante dell'apparato statale⁽¹³⁾. Si può a tal proposito ricordare che, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, Cost., le competenze delle Regioni possono assumere anche rilevanza internazionale, potendo pertanto le stesse svolgere quelle attività promozionali dell'immagine turistica all'estero, che invece resta compito fondamentale dell'Agenzia nazionale del turismo, ma si può altresì significare che le Regioni, coordinandosi fra loro, possono farsi comunque portavoci di un interesse pubblico anche di rilevanza sovraregionale, il che varrebbe a rendere superflui e sproporzionati, non solo la presenza dell'Agenzia nazionale del turismo, ma anche l'intervento normativo secondario dello Stato, disposto dalla legge oggetto della decisione in esame. Si potrebbe pensare, ad esempio, come autorevolmente sostenuto⁽¹⁴⁾, alla previsione di un ente interregionale cui assegnare tali compiti, o comunque ad un'azione coordinata delle Regioni, la quale, seppur prevista e sollecitata dal legislatore statale, non sia di fatto imbrigliata dalla volontà e dalle azioni del Governo centrale⁽¹⁵⁾.

(13) Si deve altresì ricordare che, oltre all'Agenzia nazionale del turismo, il Governo conserva, in questo ambito, ulteriori strutture, rigidamente statali, come il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, recentemente istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri (d.l. n. 181 del 2006, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 17 luglio 2006, n. 233).

(14) Si veda ancora MALO M., *op. cit.*, pp. 105-106, per il quale la Corte, con la sentenza n. 214 del 2006, avrebbe potuto spingersi ben oltre, giungendo ad una decisione demolitoria anche della disciplina legislativa dell'Agenzia ENIT, almeno nelle parti che più rendono evidente la dipendenza dell'ente dall'ordinamento del Governo, ad iniziare dalla norma (art. 12, comma 7, d.l. n. 35/2005) che consente ad un regolamento governativo di delegificazione di determinare l'organizzazione dell'Agenzia.

(15) Non può tralasciarsi il fatto che nella scorsa legislatura sono stati presentati, da entrambi gli schieramenti, disegni di legge volti alla ricostituzione del Ministero del Turismo, sull'argomento RENNA M., *Turismo*, cit., 6056. In tema di *governance* del turismo si veda lo studio di MELONI G., *L'amministrazione di fronte alle esigenze di governance del settore turistico*, in *Diritto del turismo*, 2004, p. 314 ss.

4. *Il multilevel constitutionalism e il principio di costituzionalità*

Soffermandoci poi sulle – per così dire – “incursioni” legittimate dello Stato in ambiti appartenenti all’autonomia regionale e osservando in special modo quanto accade a livello secondario delle fonti, l’analisi di una oramai consolidata giurisprudenza costituzionale consente di individuare, oltre all’ipotesi della c.d. chiamata in sussidiarietà, ulteriori casi in cui è verificabile un sostanziale spostamento di competenze dalla Regione allo Stato o comunque una sorta di interferenza nel sistema normativo regionale da parte dell’apparato statale, anche con atti regolamentari.

Prima di passare in rassegna tali ipotesi, preme partire da alcune considerazioni preliminari.

Innanzitutto, l’art. 114 Cost., nel suo attuale tenore letterale, viene sostanzialmente a far aderire il testo costituzionale, così novellato, al nuovo processo di *multilevel constitutionalism*: l’attuale formulazione della norma, infatti, accoglie una concezione della Repubblica come sistema interistituzionale “a cerchi concentrici”, secondo il quale sia lo Stato, sia gli altri livelli istituzionali sono, in tutte le proprie forme di autonomia, soggetti pariorinati e ugualmente componenti l’intero unico insieme; si abbandona così la visione gerarchica degli ordinamenti, propria del testo costituzionale originario, secondo cui gli enti *sub* statali si pongono come gradini inferiori, facenti parte di un ordinamento più grande, quello statale appunto ⁽¹⁶⁾.

Questo sistema multilivello tra soggetti di pari dignità costituzionale naturalmente va ad incidere sulle relazioni interistituzionali, tendendo alla valorizzazione degli strumenti di coordinamento e collaborazione ed incidendo certamente sulla struttura del sistema delle fonti; tale sistema, infatti, viene per così dire a frantumarsi in una molteplicità di complessi di norme, simultaneamente vigenti, coesistenti e, dunque, necessariamente “in

(16) ROLLA G., *Relazioni tra ordinamenti e sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 2002, p. 324.

contatto” fra loro ⁽¹⁷⁾. In questa prospettiva, per quanto riguarda le potestà normative secondarie, interviene il sesto comma dell’art. 117 Cost., il quale, provvedendo alla distribuzione del potere regolamentare tra i diversi livelli istituzionali, si uniforma a questo sistema multilivello, modellandosi sul criterio del parallelismo ⁽¹⁸⁾, o meglio di un parallelismo “asimmetrico” ⁽¹⁹⁾: la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni “segue” la preliminare attribuzione del potere legislativo nelle materie di rispettiva competenza, cosicché essa è esercitabile solo ove il soggetto sia anche il titolare, nella medesima materia, del potere normativo primario, salvo l’eccezione della delega di cui al VI comma dell’art. 117 Cost. In riferimento agli enti locali, la previsione costituzionale segue sempre il ridetto criterio, ma in maniera differente, ossia legando la potestà regolamentare locale alle funzioni amministrative proprie o loro attribuite dallo Stato o dalla Regione con rispettive leggi, cosicché la potestà regolamentare sarebbe “accessoria” alla titolarità della funzione amministrativa propria dell’ente oppure attribuita al medesimo ⁽²⁰⁾, in modo tale che, in quest’ultimo caso, essa postula il preventivo intervento del legislatore statale o regionale ⁽²¹⁾.

In secondo luogo, è opportuno ribadire come il testo costituzionale novellato non abbia affatto offuscato la vigenza

(17) Tale circostanza, come si riterrà successivamente, comporta, secondo ROLLA G., op. ult. cit., p. 324, varie e numerose conseguenze, quali tra l’altro l’impossibilità di risolvere le antinomie normative del sistema ricorrendo unicamente al principio gerarchico ovvero a quello di competenza.

(18) DE MARTIN G.C., *Il riassetto costituzionale della potestà regolamentare ed il nuovo ruolo normativo degli enti locali*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, Torino, 2006, p. 111 ss.

(19) In tal senso TARLI BARBIERI G., *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. Pubbl.*, 2002, p. 459.

(20) DE MARTIN G.C., op. ult. cit., secondo il quale “la lettera in questione appare di portata assai ampia, tale cioè da estendere la potestà regolamentare alla disciplina di tutte le funzioni spettanti agli enti locali, sia di quelle ad essi riconosciute come “fondamentali” o come “proprie”, sia di quelle (semplicemente) conferite dallo Stato o dalla Regione nelle materie di rispettiva competenza”

(21) TOSI R., *Sui rapporti tra fonti regionali e fonti locali*, in *Le Regioni*, 2002, 964; nello stesso senso ROLLA G., op. cit., pp. 338-339.

nell'ordinamento del principio di legalità, ma ne abbia semmai evidenziato l'estensione⁽²²⁾; per quanto riguarda il sistema regionale, infatti, l'analisi del solo tenore letterale dell'art. 117, IV comma, Cost., con il quale si attribuisce "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" alla potestà legislativa delle Regioni, sembra chiaramente fornire, per tutta l'area di competenza regionale cd. "residuale", una vera e propria copertura legislativa, così che in tali ambiti il primo intervento di normazione spetterà necessariamente al legislatore regionale. L'interpretazione del IV comma della suddetta disposizione costituzionale deve poi rapportarsi sistematicamente sia alla struttura ed alla principale *ratio* perseguita dalla medesima norma, ossia la ripartizione delle funzioni normative tra l'ordinamento statale e quello regionale, sia in particolar modo ai commi II e III, i quali, com'è noto, indicano rispettivamente le materie di competenza esclusiva statale e quelle di competenza concorrente, riferendosi espressamente e chiaramente al potere legislativo, statale e/o regionale, e non anche ad un più generico potere normativo del soggetto istituzionale. A ciò deve poi affiancarsi la considerazione secondo cui, né nell'ordinamento statale, né in quello regionale, può parlarsi, ora come allora, di una fungibilità tra fonti: il regime giuridico dell'atto legislativo è e resta differente da quello del regolamento, così come quest'ultimo è e resta, anche nel nuovo quadro costituzionale, secondario alla legge, cosicché né nello Stato, né nella Regione è ravvisabile alcuna discrezionalità nella scelta dell'atto normativo da adottare, scelta che invece resta vincolata dalle indicazioni della Carta costituzionale. Ragionando in tal modo si deduce che, per ognuna delle materie indicate dall'art. 117, II e III commi, Cost., il legislatore costituzionale ha di fatto imposto, nella regolamentazione della materia, l'intervento primario di un atto legislativo, e quindi, seguendo tale linea di pensiero, risulterà che ogni materia oggetto di normazione do-

(22) TARCHI R., *Sintesi di un dibattito sul Titolo V, Parte II della Costituzione e giurisprudenza costituzionale: spunti per una riflessione*, in BETTINELLI E., RIGANO F. (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004, p. 756 ss.

vrà trovare il suo primo e fondamentale riferimento in un atto legislativo. Pertanto, se la materia è riconducibile all'elenco di cui al II comma dell'art. 117 Cost., sarà la legge statale a dover intervenire; se essa invece ricade in quelle di cui al III comma, l'intervento sarà duplice, sia da parte del legislatore statale, per la fissazione dei principi generali, sia da parte della legislazione regionale, per la normativa di dettaglio, se infine la materia non compare o non è riconducibile a nessuno dei suddetti elenchi, allora essa ricadrà nell'ambito del IV comma dell'art. 117 e, quindi, nella sfera di competenza regionale residuale che, come si è detto e si ripete, data la chiara formulazione della disposizione, prevede il necessario e preventivo intervento della legge.

5. Una regola generale: la legge quale unico atto ad efficacia interordinamentale

Dalla combinazione di queste valutazioni e quindi considerando unitamente la pariordinazione tra ordinamenti e la forza del principio di legalità, si può giungere ad una prima approssimativa conclusione: l'unico atto normativo ad acquisire un'efficacia interordinamentale, capace dunque di intervenire in ordinamenti diversi dal proprio, è soltanto la legge in senso formale e pertanto, l'interferenza tra ordinamenti non potrà che realizzarsi mediante l'intervento del legislatore, statale o regionale. A confermare tale conclusione sopraggiunge anche il II comma dell'art. 118 Cost., che prevedendo l'attribuzione di funzioni amministrative agli enti locali da parte dello Stato e della Regione richiama proprio l'intervento della legge, ma anche l'art. 116, III comma, Cost., che dispone la possibilità di un accrescimento delle funzioni normative regionali, con il riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia, appunto solo mediante intervento della legge statale. Ma ancora, si deve considerare la riserva relativa di legge in materia di organizzazione dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost., nonché, per quanto riguarda gli enti locali, anche l'art. 117, II comma, lettera *p*), che rimette alla potestà legislativa esclusiva statale la

disciplina “degli organi di governo e funzioni fondamentali” degli enti stessi.

A questa prima conclusione consegue la naturale deduzione secondo cui la funzione normativa secondaria sarebbe assegnata, per ciascun settore materiale, integralmente ad un solo livello istituzionale, cosicché, differentemente da quanto accade per la potestà legislativa, quella regolamentare non potrebbe mai configurarsi come una potestà concorrente tra livelli istituzionali differenziati e dovrebbe pertanto escludersi sia una sovrapposizione tra regolamenti di differenti livelli istituzionali, sia “un’interferenza” di fonti secondarie in ambiti ordinamentali diversi dal proprio.

Questa conclusione, basata su una separazione per compartimenti stagni a livello “secondario” delle fonti, va tuttavia incontro a rilevanti eccezioni, individuate dalla stessa giurisprudenza costituzionale ⁽²³⁾, come già si rileva nella pronuncia in

(23) Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale, dalla nota sentenza n. 303 del 2003 sembra desumersi l'impossibilità dei regolamenti statali a costituire un vincolo all'esercizio delle potestà normative regionali o a incidere su disposizioni regionali preesistenti; dal nuovo riparto di competenze deriverebbe, secondo il Giudice delle leggi, l'assenza di qualsiasi rapporto gerarchico fra regolamenti statali e fonti regionali, così il principio di sussidiarietà, seppur idoneo a introdurre un certo dinamismo nel riparto delle funzioni legislative, non potrebbe viceversa conferire ai regolamenti statali una capacità estranea al loro valore, quella cioè di modificare e/o integrare il sistema normativo regionale. Ad analoghe conclusioni la Consulta giunge, più o meno direttamente, anche in altre pronunce: così, ad esempio, con la sentenza n. 16 del 2004, la Corte, relativamente al Fondo di riqualificazione urbana dei Comuni, istituito dalla legge finanziaria per il 2002, ritiene che, nelle materie di competenza regionale, la legge statale, per quanto attiene le funzioni amministrative, non sia più competente a determinare le funzioni dei Comuni e delle Province, né ad attribuire loro quelle di interesse esclusivamente locale, ma solo a disciplinare le funzioni fondamentali degli enti locali. Alla luce di questa premessa è logico conseguire che non possano trovare spazio interventi finanziari dello Stato in favore dei Comuni, per le normali attività di questi ultimi, fuori dall'ambito dell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza o della disciplina degli speciali interventi finanziari di cui al V comma dell'art. 119 Cost. Se così facendo la Corte segna il terreno della legge, dall'altro rileva l'inidoneità del regolamento statale a disciplinare una materia sulla quale sono le autorità locali ad essere competenti; le stesse conclusioni tra l'altro non potranno che valere anche nei confronti dei regolamenti regionali. Una linea di ragionamento simile, incardinata sulla logica della separazione delle competenze, o per meglio dire, sulla logica delle rispetto delle sfere di reciproco dominio, caratterizza anche altre pronunce e permette di ritenere che, ove la materia ricada negli ambiti spettanti a più soggetti istituzionali, la relativa discipli-

esame, nonché da quella amministrativa ⁽²⁴⁾, le quali, pur tendendo ad individuare la regola generale nell'incomunicabilità tra regolamenti emessi da soggetti istituzionali differenti e nel divieto di intromissione delle fonti secondarie in ordinamenti diversi dal proprio, non escludono importanti eccezioni ⁽²⁵⁾.

6. *Le eccezioni alla regola e gli effetti degli atti regolamentari statali*

La prima di queste, come si è visto nella sentenza esaminata, avviene con la cd. "chiamata in sussidiarietà": le esigenze di unitarietà nella regolamentazione e nella disciplina della funzione amministrativa giustificano il trasferimento della stessa funzione in capo allo Stato e trascinano con sé anche la relativa potestà normativa, fornendo così titolo agli organi statali per intervenire con un atto legislativo. La chiamata in sussidiarietà pertanto trasforma, per gli aspetti disciplinati, la competenza regionale in una competenza statale, consentendo in tal modo

na potrà strutturarsi su tre livelli di norme (legge statale, legge regionale e regolamento locale) oppure soltanto su due livelli (legge statale e regolamento locale o legge regionale e regolamento locale), pertanto, l'intervento, statale o regionale, nei domini diversi dal proprio, si dovrà arrestare allo stadio della legge. Si vedano anche Corte cost. sentenze nn. 22/2003, 302/2003, 370/2003, 12/2004, 17/2004, 49/2004, 37/2004. Sull'argomento, MALFATTI E., *Osservazioni in tema di potestà regolamentare*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 143 ss.

(24) Il Consiglio di Stato, infatti, sia attraverso la Sezione consultiva per gli atti amministrativi, sia tramite l'Adunanza generale (pareri del 25 febbraio 2002 n. 2, del 17 ottobre 2002 n. 5 e del 30 agosto 2004 n. 9345), esprime la sussistenza del divieto di immissione di regolamenti statali nei campi regionali, fatta eccezione per la necessità di dare attuazione ad impegni comunitari, purché sia preventivamente sentita la Conferenza Stato-Regioni e, comunque, nel rispetto della clausola di cedevolezza. Il Consiglio di Stato, a fronte del tentativo del Governo nazionale di porre norme volte a disciplinare la ripartizione dei contributi finanziari spettanti a Comuni istituiti a seguito di procedure di fusione, alle unioni di Comuni e alle Comunità montane, ritiene inesistente una base costituzionale sulla quale poggiare, in maniera convincente, l'esercizio di tale potere, attinente alla finanza locale, che non è più intestato allo Stato; l'effetto conseguente, che si desume, è quello per cui deve escludersi la conservazione a livello statale di poteri di normazione secondaria in una materia "fuoriuscita" dalla propria sfera di attribuzione.

(25) Si vedano, tra le tante, Corte cost. sentenze nn. 88/2003, 376/2003, 14/2004.

allo Stato di esercitare anche i propri poteri normativi secondari. In questo caso, però, lo Stato acquisisce tale potestà non gratuitamente: il prezzo da corrispondere, come chiarito dalla Corte, per effetto del principio di leale collaborazione, è da ravvisarsi nella necessaria intesa che esso dovrà raggiungere con le Regioni previamente all'adozione dell'atto stesso. Avremmo pertanto un regolamento statale in un settore materiale rimesso formalmente alla competenza regionale, ma attribuito, a causa e per effetto del principio di sussidiarietà, allo Stato, il quale, però, dovrà essere adattato previa intesa con le Regioni stesse. Quello che si può soltanto notare in questa sede è come tale meccanismo di trasferimento di competenze in favore dello Stato opera con le stesse modalità e alle stesse condizioni, sia che la funzione amministrativa oggetto di regolamentazione ricada tra le materie di competenza concorrente, sia che essa appartenga alla competenza esclusiva regionale. La Consulta, infatti, a partire dalla sentenza n. 303 del 2003, aveva applicato i criteri della chiamata in sussidiarietà alle sole materie di competenza concorrente. Con questa pronuncia, invece, il Giudice delle leggi fornisce un'ulteriore conferma di come la ridetta chiamata trovi possibilità applicative anche in relazione alle materie di competenza residuale regionale ⁽²⁶⁾.

(26) Ciò che semmai la Corte non pare considerare sono le differenziazioni che presentano le due tipologie di competenze regionali, infatti, se da un lato, nelle materie di competenza concorrente, un titolo legittimante l'intervento statale è ravvisabile direttamente in una disposizione costituzionale, ossia nel III comma dell'art. 117, nell'area di competenza esclusiva residuale delle Regioni tale fondamento costituzionale è assente o comunque rintracciabile solo alla luce del principio di sussidiarietà, cosicché, in tal caso, il titolo giustificante l'intervento statale risulta formatosi *ex novo* tramite la sola interpretazione giurisprudenziale. In tal senso, TARCHI R., *Il principio di sussidiarietà nel riparto di competenze normative tra Stato e Regioni. Pregi e limiti di una ricostruzione giurisprudenziale*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 171 ss., per il quale la chiamata in sussidiarietà fonderebbe una terza forma di potestà legislativa statale, diversa da quella esclusiva e da quella concorrente, e dalle quali si differenzerebbe, non solo per il titolo di legittimazione, dato dal principio di sussidiarietà integrato da quello di leale collaborazione, ma anche per i limiti ed i contenuti. Gli atti legislativi fondati sulla sussidiarietà disciplinano la materia nella sua interezza (diversamente da quanto accade per le materie di potestà concorrente) e, secondo quanto prescritto dalla giurisprudenza costituzionale, essi devono regolare il procedimento amministrativo introdotto in applica-

La seconda situazione in cui è rinvenibile un regolamento statale in un settore materiale di competenza delle Regioni, si verifica, come confermano ancora una volta la giurisprudenza costituzionale ed amministrativa, nel caso in cui gli organi regionali risultano inadempienti a fronte di obblighi imposti dal diritto comunitario od internazionale. In questo caso l'incurSIONE dell'atto normativo secondario dello Stato nell'ordinamento regionale trova giustificazione nel potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost. L'adozione del regolamento statale, tuttavia, richiederà il rispetto di tutti i requisiti previsti per l'esercizio del potere sostitutivo⁽²⁷⁾ e, quindi, la preventiva diffida alla Regioni inadempienti, la partecipazione dei Presidenti delle Giunte alla riunione del Consiglio dei Ministri e la cedevolezza delle norme regolamentari eventualmente adottate dallo Stato, le quali perderanno immediatamente ogni effetto dal momento in cui la Regione provvederà ad adempiere all'obbligo impostogli.

C'è poi un'ulteriore considerazione da fare: la riforma costituzionale del Titolo V ha indubbiamente prodotto un forte "turbamento" nel sistema delle fonti complessivamente considerato, soprattutto mediante il capovolgimento delle competenze

zione dell'art. 118 Cost.

(27) Legge n. 131/2003, art. 8, il quale dispone: 1. che lo Stato possa esercitare il potere sostitutivo anche su iniziativa della Regione o degli enti locali, 2. che l'esercizio del potere avvenga previa assegnazione all'ente interessato di un congruo termine per adottare i provvedimenti dovuti e necessari; 3. che, decorso inutilmente tale termine, il Consiglio dei Ministri, sentito l'organo interessato, adotti i provvedimenti necessari, anche normativi, ovvero nomini un apposito commissario; 4. che alla riunione del Consiglio dei Ministri partecipi il Presidente della Giunta regionale della Regione interessata al provvedimento. Il comma 4 della medesima disposizione prevede una procedura speciale per i casi di assoluta urgenza: in questi casi il Consiglio dei Ministri adotta i provvedimenti necessari comunicandoli immediatamente alla Conferenza Stato-Regioni o alla Conferenza Stato-Città e autonomie locali, che possono chiederne il riesame. A partire dalla sentenza della Corte costituzionale n. 43 del 2004, si è ritenuto ammissibile l'esercizio del potere sostitutivo anche da parte delle Regioni nei confronti degli enti locali, purché: 1. tali poteri siano previsti dalla legge; 2. siano essi relativi ad atti dovuti (anche se eventualmente discrezionali sotto altri profili); 3. che essi siano affidati ad organi di governo della Regione; 4. che la legge contenga congrue garanzie procedurali per l'esercizio del potere sostitutivo; 5. che l'ente sostituito sia comunque messo in grado di evitare la sostituzione attraverso l'autonomo adempimento e di interloquire con la Regione nello stesso procedimento.

legislative tra Stato e Regioni ed il passaggio di materie dalla sfera di attribuzione statale a quella concorrente o residuale delle Regioni stesse. È inevitabile, pertanto, che tale trasformazione, data la sua portata, richieda, affinché essa possa andare completamente a regime, una fase più o meno lunga di riassetto e di ricerca di un nuovo equilibrio. In tale fase dovranno sì, tendenzialmente, applicarsi i principi che sono alla base della riforma stessa, ma certo non potranno sottovalutarsi le esigenze concrete, sottese al passaggio da un sistema ad un altro. Cosicché potremmo avere materie ricadute nella competenza regionale, ma precedentemente attribuite allo Stato dall'originario dettato costituzionale e nelle quali quest'ultimo è già intervenuto, precedentemente alla riforma costituzionale, tanto con leggi che con atti regolamentari, attuativi od esecutivi delle prime. Se ragionassimo secondo la logica della "secca" ripartizione tra fonti regolamentari, l'atto normativo secondario statale, oggi ricadente in una materia di competenza regionale, dovrebbe risultare evidentemente viziato di incompetenza e, quindi, illegittimo. L'effetto che ne deriverebbe sarebbe la creazione, nella materia considerata, di un vuoto normativo, colmabile se e solo quando la Regione decida di intervenire, esercitando i propri poteri legislativi prima e regolamentari dopo; nel frattempo, tuttavia, ci troveremo a fare i conti con la lacuna creatasi nell'ordinamento e con le conseguenti incertezze del diritto. La tesi sulla "incomunicabilità" tra regolamenti appartenenti a livelli istituzionali differenti è indubbiamente conforme al quadro costituzionale come risultante a seguito delle modifiche apportate, ma, al tempo stesso, essa pare ignorare ogni confronto con le esigenze pratiche e concrete che derivano dall'applicazione delle nuove disposizioni e dal passaggio dal vecchio al nuovo regime. Infatti, la necessità che i principi fondanti il nuovo sistema delle fonti siano rispettati è affiancata e controbilanciata sia da quella di garantire un ordinamento giuridico compiuto, sia da un principio di continuità del sistema normativo. Si vuole dire, insomma, che, seppur in linea teorica è da escludersi una sovrapposizione o un'interferenza tra regolamenti di soggetti istituzionali diversi, è anche altrettanto vero

che, al tempo stesso, la regola non potrà non incorrere in questa ulteriore eccezione, giustificata e fondata, dalla necessità di garantire, appunto, completezza, certezza e continuità del diritto. Naturalmente, anche in questo caso, il regolamento statale, adottato *ante* riforma, produrrà i suoi effetti fino all'intervento normativo regionale, risultando inevitabilmente cedevole a fronte dell'atto regionale successivo ⁽²⁸⁾.

Questa considerazione, ossia l'esigenza di completezza e continuità dell'ordinamento, sta proprio alla base del principio di cedevolezza. In un sistema di fonti multivello e policentrico, com'è quello attualmente presente nell'ordinamento italiano, i criteri tradizionalmente utilizzati per la risoluzione delle antinomie normative (gerarchia e competenza) non risultano più adeguatamente soddisfacenti ⁽²⁹⁾ ed è perciò necessario ricorrere ad un ulteriore criterio, determinato dalla combinazione degli altri, in virtù del quale, nella sovrapposizione tra norme statali e norme regionali (o locali), in ambiti di competenza di queste ultime, le prime comporteranno l'abrogazione delle seconde o si sostituiranno ad esse, ma soltanto temporaneamente, fino a quando cioè la fonte di autonomia non si sarà riappropriata della propria competenza. Anche la Corte costituzionale, a partire

(28) A tal riguardo si può far cenno alla recente sentenza della Corte costituzionale n. 328 del 2006, relativa al giudizio per conflitto di attribuzione, sorto a seguito del decreto del Ministro della salute 31 maggio 2004 (*“Requisiti che devono possedere le società scientifiche e le associazioni tecnico-scientifiche delle professioni sanitarie”*), promosso con ricorso della Provincia autonoma di Trento; la Corte, pronunciandosi, accoglie il ricorso ed annulla il suddetto decreto ministeriale, ritenendo che non spetti allo Stato, e per esso al Ministero della salute, dettare norme regolamentari in ambiti oramai ricaduti nella sfera di competenza concorrente e residuale della Regione o della Provincia autonoma. Solo ad una prima lettura la Corte pare giungere a conclusioni diverse da quelle qui sostenute, dato che, nel caso di specie, non si ravvisa nessuna delle situazioni sopra descritte che possano giustificare un'interferenza delle norme regolamentari, in questo caso statali, in un ordinamento diverso dal proprio. Il caso *de quo* non presenta né la cedevolezza delle norme secondarie, né esigenze di continuità, visto che il regolamento ministeriale è appunto successivo alla riforma costituzionale.

(29) ROLLA G., *op. cit.*, p. 330 ss.; ID., *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2002, p. 99 ss.; dello stesso avviso, seppur relativamente ai rapporti tra fonti regionali e locali, TOSI R., *op. cit.*, p. 963, per la quale le suddette relazioni obbediscono al combinato operare dei due criteri di gerarchia e competenza.

dalla sentenza n. 376 del 2002⁽³⁰⁾, ha accolto una tale ricostruzione, appunto legittimando, in base al principio di sussidiarietà³¹, l'intervento di fonti secondarie statali in ambiti regionali, purché fossero rispettate fondamentali limitazioni, date dall'assenza di una disciplina regionale nella materia oggetto del regolamento dello Stato, dal rispetto del principio di legalità formale e sostanziale, dalla presenza di un interesse sovraregionale ed infine dalla "cedevolezza" degli eventuali regolamenti emanati: il carattere cedevole delle norme regolamentari statali, infatti, consentirebbe alla Regione di far uso dei propri poteri normativi in ogni momento, determinando la disapplicazione della disciplina statale ed evitando comunque dei vuoti normativi⁽³²⁾. Analoghe considerazioni potranno naturalmente valere anche per i rapporti tra regolamenti regionali e regolamenti locali o tra regolamenti statali e locali.

A completamento del quadro finora descritto è necessaria, infine, un'ultima valutazione: la Corte costituzionale sembra seguire, nell'esame dei rapporti tra ordinamenti, un approccio

(30) Successivamente, si vedano le sentenze n. 303/2003 e n. 151/2005.

(31) Sul principio di sussidiarietà legislativo e regolamentare, CHESSA O., *La sussidiarietà verticale come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2002, 1142 ss.

(32) La Corte costituzionale, inoltre, ha legittimato l'adozione di regolamenti statali, sulla base del processo di delegificazione, in materie non ancora disciplinate da leggi, si vedano le sentt. nn. 376/2002 e 283/2004. Sull'argomento LUCARELLI A., *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, di BIFULCO R. (a cura di), Torino, 2006, p. 218; ID., *Ripensare il principio di legalità nell'evoluzione della forma di Stato*, in LABRIOLA S. (a cura di), *Ripensare lo Stato*, Milano, 2003, p. 579 ss.; SCACCIA G., *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, 3; FALCON G., *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, 421; TARLI BARBIERI G., *op. cit.*, p. 469; in commento alla sentenza n. 376 del 2000, CARRETTI P., *La Corte aggiunge un ulteriore tassello al mosaico dei rapporti Stato-Regioni in attuazione del diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 2000, p. 435 ss.; si veda anche GUZZETTA G., *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla deconstituzionalizzazione alla delegificazione dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3746. La Corte costituzionale ha poi ulteriormente modificato lo schema descritto, ammettendo la legittima incidenza "recessiva" in materie di competenza regionale anche di regolamenti ministeriali e addirittura di atti amministrativi regionali adottati ai sensi dell'art. 20, legge n. 183 del 1987, si veda a tal proposito l'ordinanza n. 106 del 2001.

per così dire empirico, inevitabilmente causato anche dalle difficoltà che scaturiscono nel tracciare dei confini all'interno di una determinata materia; il contenzioso tra Stato e Regioni che di fronte alla Consulta è stato instaurato in questi anni, a seguito della riforma del Titolo V, proprio in relazione alla delimitazione dei rispettivi ambiti di competenza legislativa, rappresenta una riprova di quello che adesso si vuole mettere in luce, ossia la difficoltà, se non talvolta l'impossibilità, che siano tracciati e marcati dei confini precisi e netti tra le diverse materie o anche all'interno della materia singolarmente considerata⁽³³⁾. Tali difficoltà naturalmente si ripercuotono anche sul riparto delle funzioni normative ed amministrative tra i diversi soggetti istituzionali interessati e, dunque, inevitabilmente anche sul rapporto tra le fonti, come tra l'altro il caso della chiamata in sussidiarietà ha messo in luce. Riprendendo proprio quest'ultima situazione, la sentenza in esame consente di rilevare come in una materia, quella del turismo, pur appartenente alla competenza esclusiva regionale, sia possibile, per esigenze di sussidiarietà, l'intervento normativo, primario e secondario, dello Stato; è però vero che la materia "turismo" si compone al suo interno di numerosi e variegati ambiti, per i quali sarà soltanto la Regione ad avere la legittimazione ad intervenire, salvo che siano riscontrate nuove ed ulteriori esigenze di unitarietà di regolamentazione su tutto il territorio nazionale. Nella medesima materia, dunque, si troveranno a convivere regolamenti statali e regolamenti regionali, disciplinanti ambiti che, seppur distinti e diversi in linea di principio, potranno risultare di fatto fra loro confinanti, appartenenti allo stesso ambito materiale ed eventualmente anche integrativi l'uno rispetto all'altro. Il quadro complessivo della materia che ne risulterà sarà fornito, dunque, oltre che dalle disposizioni legislative statali e regionali, anche

(33) Sull'argomento si veda, CAVALERI P., *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, in TARCHI R., *Le competenze normative statali e regionali tra la riforma della Costituzione e giurisprudenza costituzionale. Un primo bilancio*, op. cit., p. 27 ss. e, nella medesima opera, PASSAGLIA P., *Osservazioni in tema di definizione e delimitazione delle materie di cui all'art. 117 della Costituzione*, p. 127 ss.

da quelle regolamentari, emanate però da soggetti istituzionali diversi; questo vuole ancora una volta significare che, se è vero che l'unico atto normativo ad avere efficacia interordinamentale è la legge e che dunque a livello delle fonti secondarie non può esserci un vero e proprio concorso tra regolamenti (diversamente da quanto accade per la funzione legislativa), è anche altrettanto vero che le esigenze concrete di regolazione di una materia, nonché il dinamismo che scaturisce dal principio costituzionale della sussidiarietà, comporteranno comunque un "contatto", od anche una integrazione, tra regolamenti di diverso livello istituzionale, anche nel medesimo ambito materiale⁽³⁴⁾.

7. Un quadro riepilogativo delle eccezioni

Riepilogando, dunque, le "interferenze", legittime o legittimate, di fonti regolamentari statali in ambiti materiali di pertinenza regionale possono verificarsi:

- per effetto della chiamata in sussidiarietà, sia nelle materie di competenza concorrente che in quelle di competenza residuale regionale, purché si abbia, in virtù del principio di legalità, il preventivo intervento del legislatore statale, nonché reali esi-

(34) Come autorevolmente sostenuto, MODUGNO F., *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in www.giurcost.org, la competenza di una fonte non comporta necessariamente "riserva di disciplina" alla fonte medesima, la competenza, dunque, può essere compatibile anche con la concorrenza di un'altra fonte. Secondo l'Autore, riferendosi al rapporto tra leggi statali e regionali, precisa che quest'ultimo "è sempre un rapporto di competenze diverse, distinte, ma variamente interferenti o concorrenziali: un rapporto insomma di competenze concorrenti, ma vincolate". A questa conclusione l'Autore giunge tenendo conto: a) della natura trasversale ed indeterminata di alcune materie di competenza esclusiva statale, quali ad la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", "la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali", "la tutela della concorrenza"; b) dalla flessibilità, affermata dalla giurisprudenza costituzionale, nella valutazione dei rapporti tra leggi statali e regionali, per salvaguardare imprescindibili esigenze unitarie. Alla luce di tali considerazioni deve ritenersi che i principi di sussidiarietà, adeguatezza, legalità e buon andamento della pubblica amministrazione rendono flessibile la distribuzione costituzionale delle potestà normative, consentendo deroghe al riparto di competenze dell'art. 117.

genze di unitarietà di regolazione della funzione su tutto il territorio nazionale ed infine l'intesa Stato-Regioni, anteriormente all'adozione dell'atto normativo secondario;

- nel caso di mancata esecuzione di obblighi comunitariamente od internazionalmente imposti alle Regioni; in tale situazione lo Stato potrà infatti esercitare, nei confronti delle Regioni, il suo potere sostitutivo, adottando anche un proprio atto regolamentare, sempre che siano rispettate tutte le condizioni costituzionalmente e legislativamente imposte per l'esercizio del potere sostitutivo e comunque garantendo la cedevolezza delle stesse norme regolamentari statali;

- per esigenze di continuità dell'ordinamento, le quali potranno far considerare validi ed efficaci atti regolamentari statali adottati prima della riforma costituzionale ed aventi ad oggetto materie oggi appartenenti alla sfera di attribuzione regionale; anche in tal caso, tuttavia, gli atti regolamentari statali dovranno considerarsi cedevoli di fronte al successivo intervento regionale;

- per esigenze di completezza dell'ordinamento, le quali potranno anche rendere legittimo l'intervento normativo secondario dello Stato in un ambito di pertinenza regionale e non ancora normato, allo scopo di garantire una regolamentazione della materia e l'esercizio delle relative funzioni nell'attesa che la Regione, esplicando le proprie potestà, detti una propria disciplina; certamente il regolamento statale che sarà emanato potrà produrre i propri effetti sempre che non sussista già una disciplina regionale nel medesimo ambito ed esso dovrà comunque considerarsi soggetto al principio di cedevolezza;

- infine, le esigenze di un ordinamento normativo compiuto, unitamente al principio di sussidiarietà, comportano, come si è detto, la possibile ripartizione delle funzioni amministrative nel medesimo ambito materiale tra livelli istituzionali differenti, cosicché avremmo la sostanziale convivenza e il reciproco contatto, nella medesima materia, tra fonti normative secondarie statali e regionali (od anche locali) ⁽³⁵⁾.

(35) A questo elenco dovrebbe per di più aggiungersi l'ulteriore ipotesi di interferen-

8. *Il ruolo “teoricamente” rafforzato dei regolamenti regionali*

In conclusione, come si è inizialmente detto, non si vuol tanto trarre, con la presente trattazione, particolari rilievi critici nei confronti della sentenza qui esaminata, semmai la stessa è venuta a costituire un valido spunto di riflessione su una tematica di più ampio respiro e permette ora, alla luce del quadro sinteticamente descritto, ulteriori conclusive constatazioni.

Il dibattito emerso in dottrina, successivamente alle riforme costituzionali del 1999 e del 2001, in maniera pressoché unanime, metteva in luce come il nuovo quadro costituzionale avesse fornito una rilevante potenzialità espansiva alle fonti regionali in generale ed in particolare alla potestà regolamentare delle Regioni. Avremmo dovuto assistere, anche per effetto del possibile trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta, ad un crescente ricorso ai regolamenti regionali, ad una più ampia loro tipologia e ad un loro intervento sostanzialmente più rilevante, esercitando la Regione tale potestà normativa in tutte le materie di potestà residuale e concorrente, nonché anche in quelle di competenza esclusiva statale previa delega dello Stato. Da questa crescita annunciata, quantitativamente e qualitativamente consistente, avrebbe dovuto conseguire, secondo le originarie previsioni, una battuta d'arresto nella produzione regolamentare statale con una riduzione notevole degli spazi di manovra degli atti normativi secondari dello Stato⁽³⁶⁾.

za, di cui alla nota 21, ossia l'adozione di regolamenti statali, sulla base del processo di delegificazione, in materie non ancora disciplinate da leggi, si vedano le sentt. della Corte costituzionale nn. 376/2002 e 283/2004.

(36) Si vedano DE SIERVO U., *Le potestà regolamentari*, in RUGGERI, SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001; LUCARELLI A., *Finalmente dignità ai regolamenti regionali! Il “nuovo” art. 117 Cost. e il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in www.federalismi.it; ID., *I regolamenti regionali: dalla gestione alla politica*, in BIFULCO R. (a cura di), *Gli Statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2005; RUGGERI A., *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001; TARCHI R., *Il sistema regionale delle fonti*, in LIBONE E., *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2001, p. 119 ss.; TARLI BARBIERI G., *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del Titolo V della parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002.

Una crescita della fonte regolamentare regionale è in effetti riscontrabile. Il numero dei regolamenti regionali, successivamente alla riforma costituzionale del 2001, infatti, ha iniziato progressivamente ad aumentare: se nel 2001 si contano complessivamente 94 regolamenti, nel 2002 essi raggiungono il numero totale di 108 e nel 2003 di 152. Il cambiamento di rotta indubbiamente è verificabile soprattutto se si pensa alla produzione regolamentare negli anni antecedenti la riforma, infatti, in ben quindici anni, dal 1971 al 1986, la stessa Regione Lombardia, ad esempio, aveva fatto ricorso alle fonti secondarie solo 39 volte, mentre tra il 2001 ed il 2007 il numero dei regolamenti emanati sale a 79. Lo stesso *trend* si riscontra anche nelle altre Regioni ordinarie, in Piemonte in ben 26 anni, dal 1972 al 1999, si contano “solo” 124 regolamenti, mentre, nel periodo compreso tra il 2000 e la prima metà del 2007, sono stati emanati già 103 regolamenti ⁽³⁷⁾.

(37) Questi ultimi dati sono altresì rilevanti se rapportati anche al numero complessivo degli atti normativi prodotti dalle Regioni ordinarie nel medesimo periodo: nel 2001, a fronte di 615 leggi regionali, sono stati emanati (o promulgati) 94 regolamenti, pari al 13,3% della produzione normativa regionale, nel 2002 si contano 563 leggi e 108 regolamenti, pari al 16,1% ed infine, nel 2003, si registrano 514 leggi e 152 regolamenti, pari al 22,1%. È dunque inevitabile concludere che, alla luce di tali cifre, il ruolo dei regolamenti nel quadro del sistema delle fonti regionali, come risulta da tale andamento progressivamente crescente, abbia ricevuto un particolare potenziamento, anche se la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003 ha rappresentato, in questo andamento, un primo momento di arresto. Per quanto riguarda i “contenuti” dei regolamenti emanati nel periodo 2000-2005, volendo collocare gli stessi nelle principali aree normative di intervento regionale, il settore in cui essi risultano più numerosi è quello “dello sviluppo economico e delle attività produttive”, a cui si possono ricondurre 157 regolamenti, a tale settore seguono, rispettivamente, quello del “territorio, ambiente e infrastrutture”, con 114 regolamenti, quello dei “servizi alla persona e alla comunità”, con 113 regolamenti, quello “dell’ordinamento istituzionale”, con 90 regolamenti, ed infine quello relativo alla “finanza locale” con 22 regolamenti. Questi ultimi calcoli sono naturalmente svolti in termini assoluti, se infatti si scende a livello di ciascuna Regione l’andamento può presentare differenziazioni, così, nel “settore dello sviluppo economico”, la Puglia, la Lombardia e la Toscana risultano aver emesso più regolamenti rispetto a quanto riscontrato nelle altre Regioni (si contano rispettivamente 29, 23 e 22 atti regolamentari), nel “settore del territorio” la maggiore produzione di regolamenti si rileva in Piemonte, Lombardia e Basilicata, rispettivamente con 25, 19 e 17 atti regolamentari; nel “settore dei servizi” sono invece il Piemonte e la Puglia, entrambe con 19 regolamenti, ad occupare “la prima” posizione, mentre nel “settore istituzionale” la maggiore produzione si registra in Puglia con 14 regolamenti, seguita dal Lazio e dal Molise con 10 atti re-

Le cifre paiono significative per evincere come il ruolo della potestà regolamentare regionale sia divenuto, a seguito delle riforme costituzionali, più consistente rispetto al passato, sia sul piano quantitativo, per il crescente, talvolta anche considerevole, numero degli atti regolamentari emanati in ciascuna Regione, sia sul piano “qualitativo”, dato il ricorso alla fonte normativa secondaria in diversi e più numerosi ambiti materiali. Ma quest’ultima considerazione non può trascurare due importanti fattori: in primo luogo, si deve tener conto che nelle cifre sopra riportate rientrano numerosi casi in cui l’incidenza innovativa dell’atto regolamentare regionale sull’ordinamento giuridico è in realtà estremamente limitata, dato che molti regolamenti consistono semplicemente in atti modificativi e/o integrativi di precedenti atti secondari; in secondo luogo, non si può ignorare che numerosi regolamenti regionali presentano un contenuto estremamente microsetoriale e/o con “dimensioni” strutturali particolarmente ridotte.

Se la crescita della produzione regolamentare regionale, annunciata e anche in parte verificatasi, deve essere per così dire fortemente ridimensionata, dall’altro lato, si deve considerare che, diversamente da quanto era stato previsto da parte della

golamentari entrambi. Guardando poi all’interno di ciascuno dei suddetti macrosettori, si riscontra la significativa prevalenza di alcune materie rispetto alle altre, così, in particolare, nel settore dello sviluppo economico, la materia “agricoltura e foreste”, con 44 regolamenti, occupa la principale posizione, seguita dal “commercio” con 35, dalla “caccia” con 29 e dal “turismo” con 23. Nel settore “territorio e ambiente” si riconducono i regolamenti in materia di “territorio ed urbanistica” (27 regolamenti), quelli relativi alla “protezione della natura” (25 regolamenti), quelli in materia di “risorse idriche” (16 regolamenti), di “trasporti” (14 regolamenti), di “opere pubbliche” e di “protezione civile” (entrambe con 13 regolamenti). Nel settore dei servizi alla persona, è nettamente prevalente la “tutela della salute” con 31 regolamenti, seguita dai “servizi sociali” con 23. Nel settore dell’ordinamento istituzionale, infine, predomina la materia “dell’organizzazione del personale e dell’amministrazione pubblica” con 61 regolamenti, mentre nel settore della finanza regionale sono superiori numericamente i regolamenti in materia di “contabilità”. Da notare tra l’altro che, nel settore dell’ordinamento istituzionale, ed in particolare in quello relativo al personale e all’amministrazione, il numero dei regolamenti è addirittura doppio di quello delle leggi (61 regolamenti e 38 leggi), quest’ultimo effetto è forse dovuto al processo di delegificazione di interi ambiti di normativa, attuato in alcune Regioni in questi ultimi anni. Per tali dati ci si è avvalsi anche di ARABIA A.G., *La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale*, in www.isirfa.it

dottrina, la carica espansiva della fonte regolamentare statale non pare affatto aver subito la prevista battuta d'arresto. Anzi, alla luce del quadro descritto in questa trattazione, le esigenze di ordine pratico, di continuità e completezza dell'ordinamento e la forza del principio di sussidiarietà hanno di fatto legittimato le frequenti e numerose invasioni statali, anche con atti regolamentari, negli spazi di originaria competenza regionale. Pertanto, non solo il potere regolamentare statale non pare subire alcuna riduzione dei propri spazi di manovra, ma anzi esso, nel nuovo contesto, così come si è cercato di descrivere, risulta essere altresì dotato di una sostanziale capacità interordinamentale⁽³⁸⁾.

9. Regolamenti statali e regolamenti regionali, efficacia degli atti a confronto, i “due pesi e due misure” della Corte costituzionale

Una tale capacità degli atti normativi secondari, ossia quella di incidere e produrre effetti anche in ordinamenti diversi dal proprio, all'interno di un sistema multilivello di ordinamenti pariordinati, può risultare giustificata, come si è detto, da ragioni di completezza e continuità dell'ordinamento o da una sussidiarietà verticale; tuttavia, se tale capacità viene riconosciuta alla fonte regolamentare statale nei confronti dell'ordinamento regionale, non si comprende per quale motivazione una tale forza debba invece essere negata ai regolamenti regionali nei confronti del sistema degli enti locali. La Consulta, invece, a questo riguardo, sembra adottare, come si suol dire, “due pesi e due misure”.

A tal proposito si può rammentare che il nuovo Statuto re-

(38) A tal riguardo preme rammentare che la Corte costituzionale ha ammesso la legittima incidenza “recessiva” in materie di competenza regionale anche da parte di regolamenti ministeriali e addirittura di atti amministrativi regionali adottati ai sensi dell'art. 20, legge n. 183 del 1987 si veda, a tal proposito, l'ordinanza n. 106 del 2001.

gionale dell'Emilia-Romagna prevede, ai sensi dell'art. 49, III comma, che i regolamenti regionali potranno essere adottati anche in materie rimesse alla competenza degli enti locali, purché, in questo caso, sia prevista la loro applicazione sino alla data di entrata in vigore dei regolamenti locali, ossia fino al momento in cui l'ente *sub*-regionale deciderà di esercitare i propri poteri normativi relativamente alla funzione attribuitagli dalla Regione. Di fatto niente di diverso da quanto accade nei rapporti tra regolamento statale ed ordinamento regionale, secondo quanto avallato dalla Corte costituzionale stessa. Lo Statuto regionale emiliano, infatti, mira a garantire completezza e certezza nella regolamentazione della materia, consentendo di prevedere una possibile, legittima e temporanea incursione di fonti regolamentari regionali nell'ordinamento locale, senza peraltro "offendere" l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, attraverso l'espressa previsione della cedevolezza delle stesse norme regolamentari regionali. La scelta del legislatore statutario tra l'altro è passata indenne al sindacato di legittimità costituzionale della Corte, cui il Governo è ricorso, senza però impugnare la suddetta disposizione ⁽³⁹⁾.

Conformemente alla previsione statutaria, il legislatore regionale emiliano, con la legge 23 dicembre 2004, n. 26 (art. 16) ⁽⁴⁰⁾ ha disposto che, nella materia disciplinata, "fino all'entrata in vigore dei regolamenti locali", anche ai procedimenti autorizzativi regolati dalla legge e rimessi agli enti locali si dovessero applicare i regolamenti regionali. Su quest'ultima disposizione, a seguito dell'impugnazione governativa, la Corte è stata chiamata a pronunciarsi e, sorprendentemente, ne ha dichiarato l'illegittimità costituzionale ⁽⁴¹⁾. Secondo il Giudice delle leggi,

(39) Corte cost., sent. n. 379/2004.

(40) Legge regionale Emilia-Romagna n. 26/2004, "Disciplina della programmazione energetica territoriale ed altre disposizioni in materia di energia".

(41) Corte cost., sent. n. 246/2006, in commento alla pronuncia si veda RUGGERI A., *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica* (a "prima lettura" di Corte cost. n. 246 del 2006), su www.giurcost.org; ID., *Cedevolezza, autonomia regolamentare e composizione delle fonti in sistema*, in *Quad. cost.*, 1/2007, p. 147 ss.; nella stessa rivista, DI COSIMO G., *Cercasi argomenti per le norme cedevoli*, p. 151 ss.; ID., *Norme cedevoli: un genere, due specie*, in *Le Regioni*, n.

infatti, il legislatore regionale non può affidare ad un organo della Regione, neppure in via suppletiva, la potestà regolamentare propria dei Comuni e delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge medesima, poiché, nei limiti delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo questi ultimi potranno adottare i regolamenti relativi all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione⁽⁴²⁾. Come si diceva, “due pesi e due misure”!

Se la Corte, con quest'ultima pronuncia, pare fornire l'impressione di voler salvaguardare l'autonomia locale in una delle sue espressioni tipiche e con riguardo ai suoi rapporti con le altre fonti, dall'altro lato essa non tiene conto, sia del fatto che la dignità costituzionale del livello istituzionale locale è comunque salvaguardata dal carattere cedevole delle norme regolamentari regionali, sia e soprattutto del fatto che le conclusioni cui essa giunge non trovano inspiegabilmente applicazione nei confronti dell'ordinamento regionale “invaso” dai regolamenti dello Stato.

Insomma, concludendo, non si può che osservare come la potestà normativa regionale ed in particolar modo quella regolamentare, seppur per vari profili potenziata, resta, nel contesto così delineatosi, fortemente limitata: limitata dalle incidenze legislative e regolamentari statali, da un lato, seppur alle condizioni richieste ed elaborate dalla giurisprudenza costituzionale, limitata, dall'altro lato, da un sostanziale divieto per la fonte regolamentare di “interferire” nell'ordinamento locale⁽⁴³⁾.

La forza interordinamentale della fonte regolamentare regionale nella disciplina delle attività amministrative attribuite agli enti locali, invece, come si è visto per i rapporti tra Stato e Regioni, dovrebbe essere ugualmente riconosciuta ed avvalorata

1/2007, p. 168 ss.

(42) Si vedano i commenti alla sentenza su www.giurcost.org; DI GENIO G., *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale* e DI COSIMO G., *Norme cedevoli: un genere, due specie*.

(43) Unica eccezione ravvisabile a tale conclusione, secondo quanto ritenuto dalla Consulta a partire dalla sentenza n. 43 del 2004, è il caso in cui la Regione, conformemente alle prescrizioni legislative, eserciti nei confronti dell'ente locale i propri poteri sostitutivi mediante l'adozione di un atto regolamentare.

dalle medesime ragioni di unitarietà, completezza, certezza e sussidiarietà dell'ordinamento, naturalmente non sottraendo l'atto regolamentare regionale alle stesse limitazioni applicate alla fonte normativa secondaria statale; il regolamento della Regione, invasivo dell'ordinamento locale, dovrebbe essere comunque rispettoso, ai fini della sua legittimità, dei principi di proporzionalità e cedevolezza⁽⁴⁴⁾.

Tra l'altro preme anche evidenziare come un intervento, seppur temporaneo e cedevole, di un regolamento regionale nel sistema locale, oltre che legittimo, potrebbe risultare altresì opportuno, adeguato e convincente: si pensi all'attuazione del diritto comunitario, ed in particolar modo delle direttive comunitarie, oppure ad alcuni settori materiali, come, ad esempio, quello del commercio. In questo ultimo ambito, infatti, basta considerare che la recente legislazione regionale prevede per l'apertura di negozi sotto una certa soglia dimensionale una semplice denuncia, e non più un permesso, all'ente locale di appartenenza, e stabilisce direttamente, almeno in qualche Regione, tali soglie in termini diversi a seconda delle caratteristiche della zona: in questa situazione non sembra illogico pensare che la legge regionale si dovrebbe limitare a stabilire la fissazione delle regole di base, lasciando poi anche ad un atto regolamentare regionale, cedevole, la determinazione degli aspetti di dettaglio⁽⁴⁵⁾.

(44) Prima della più recente sentenza n. 246 del 2006, la Consulta aveva già avuto occasione per affermare il divieto di effetti interordinamentali relativamente agli atti regolamentari regionali nei confronti degli enti locali. Infatti, con la sentenza n. 173/2004, il Giudice delle leggi, mostrando una specifica attenzione alla salvaguardia della potestà regolamentare locale, ritiene legittimo l'intervento nell'ordinamento dell'ente soltanto della legge e non anche del regolamento. Tra l'altro si afferma, nella pronuncia da ultimo citata, che l'interferenza della legge regionale sia comunque soggetta ad una serie di limiti e prescrizioni, essendo l'atto legislativo della regione tenuto al rispetto di alcuni principi derivanti dall'esigenza di salvaguardare il valore costituzionale degli enti locali. Di analogo tenore anche le precedenti sentenze nn. 313/2003 o 17/2004.

(45) In questo senso, FALCON G., *Considerazioni finali*, in *Le Regioni*, 2002, p. 1041.