

PROF. AVV. PAOLO STELLA RICHTER

**ORDINARIO DI DIRITTO AMMINISTRATIVO
DELL'UNIVERSITÀ DI ROMA "LA SAPIENZA"
PRESIDENTE DELL'AIDU-ASSOCIAZIONE ITALIANA
DI DIRITTO URBANISTICO**

**VIALE MAZZINI, 11 - 00195 ROMA
TEL. 06.3235668 R.A. FAX 06.32110170
STELLARICHTER@MCLINK.IT**

I rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale

1. Malgrado il meritevole sforzo di molti costituzionalisti e alcune illuminanti pagine di Crisafulli, il tema dei rapporti tra Stato e Regioni in materia di potestà legislativa appare ancora non compiutamente definito. La stessa giurisprudenza della Corte, a parte la notevole eccezione della sentenza creativa n. 303/2003 sul c.d. "parallelismo invertito", non consente un quadro generale definito, in quanto non supera mai il caso contingente volta a volta esaminato e finisce troppo spesso per rifugiarsi in una richiesta di cooperazione procedimentale per evitare una precisa presa di posizione sostanziale. Con l'aggravante costituita dalla mancanza in Costituzione di alcuna indicazione circa le modalità con le quali attuare le istanze collaborative invocate dalla Corte; mancanza sorprendentemente non colmata neppure in occasione della revisione del 2001.

Eppure la scelta, effettuata dal legislatore costituzionale nel nuovo art. 117, di prevedere addirittura tre diversi tipi di potestà legislativa e di elencare materie ispirate ai più diversi criteri, rende indispensabile uno sforzo ricostruttivo dell'intero sistema, proprio perchè ora fortemente mutato. Il fine della presente relazione è dunque quello di cercare: (i) di fissare il rapporto esistente tra le due potestà legislative; (ii) di individuare a chi spetti il potere di delineare l'ambito di ciascuna delle materie elencate dall'art. 117; (iii) di dettare la definizione di principio fondamentale nelle materie di potestà concorrente.

La delicatezza del tema impone l'esposizione di due opzioni di metodo, che vengono esplicitate preliminarmente perchè – come si vedrà – risultano

determinanti delle soluzioni conclusivamente proposte.

La prima delle due opzioni è la seguente: il significato di tutte le norme, ma in special modo delle norme costituzionali, è quello che risulta dalla loro concreta vigenza, è cioè quello proprio del diritto vivente, e non quello desumibile da astratte affermazioni o manifestazioni di intenti, implicite o anche esplicite, dello stesso legislatore. Così, per restare al tema specifico, se risulterà che deve escludersi una qualsiasi superiorità gerarchica della legge statale, ciò non verrà dedotto, come invece a volte è stato fatto, dalla “chiara carica paritaria” espressa dall’assoggettamento delle due potestà agli stessi tre ordini di limiti (art. 117, comma 1) o dalla circostanza che Stato e Regioni vengono nell’art. 114 menzionati contestualmente e posti su un piano di formale parità. La parità gerarchica dovrà risultare – e in effetti risulterà – dalla disciplina cui entrambe le potestà risultano concretamente assoggettate.

La seconda opzione, che ha in comune con la prima la stessa radice realistico-positiva, è quella di rifiutare come scientificamente fuorviante la pretesa di incasellare ogni questione in schemi posti pregiudizialmente, ancorché generalmente affermati e condivisi. Il riferimento, anche qui relativamente al tema specifico, è alla tesi di coloro i quali, permesso che le fonti normative sono ordinate o per gerarchia o per competenza, pretendono di forzare la realtà giuridica nell’una o nell’altra categoria o sostengono addirittura che il rapporto tra potestà statale e regionale darebbe luogo a profili sia di gerarchia che di competenza (il che appare addirittura paradossale).

Anticipando per chiarezza espositiva una delle conclusioni della relazione, in realtà siamo in presenza di un rapporto di integrazione, che è *genus* del tutto estraneo a quelle categorie e nelle quali quindi non può essere in alcun modo fatto rientrare, dovendosi per vari motivi escludere la sussistenza così di un rapporto di gerarchia delle fonti (la gerarchia di contenuti è cosa affatto diversa) come anche di un rigido criterio di separazione di competenze.

2. Per tentare una ricostruzione del rapporto esistente tra le due potestà legislative, l’unico metodo scientificamente ammissibile sembra dunque quello di passare prima in rassegna le soluzioni offerte dal diritto costituzionale vivente, cioè dalle decisioni della Corte costituzionale, ai vari possibili conflitti

normativi.

Il quadro che se ne ritrae è piuttosto articolato, perchè nel concreto esercizio delle due potestà legislative non v'è alcuna priorità temporale necessaria, come invece sembra presupposto dall'originaria concezione di uno Stato che detta i principi fondamentali e di Regioni che, in un momento ovviamente successivo, ne elaborano l'attuazione.

Nell'esaminare le ipotesi che si possono in concreto avverare e le relative soluzioni offerte dalla giurisprudenza ho fatto riferimento ai casi più frequenti di conflitti insorti e cioè a vicende relative ad ambiti di potestà legislativa concorrente.

Le soluzioni date dalla Corte sono però sempre le stesse anche relativamente a quelle materie di potestà legislativa statale esclusiva, nelle quali la legge statale è chiamata a tutelare valori o a fissare standard minimi, ma in cui non è precluso anche un intervento legislativo regionale (le materie trasversali sono infatti generalmente viste come capaci di espandersi nell'ambito di altre materie, ma possono dar luogo anche a un fenomeno inverso, ed essere viste quindi come suscettibili di essere occupate da norme proprie di altre materie).

E' stato infatti esattamente osservato che *“dal momento che la competenza trasversale non può essere ritenuta sulla base degli oggetti disciplinati, che sono comuni a più materie, ma solo in relazione al concreto modo di intervento, diventa possibile e anzi fisiologica la convivenza di fonti statali e regionali, autorizzate a regolare le stesse fattispecie nell'esercizio di competenze diverse”* (D'Atena).

A mio avviso si deve peraltro andare oltre, negando che per gli altri titoli di legislazione esclusiva la concorrenza con le norme regionali sia radicalmente preclusa. Si pensi, per stare al tema specifico, al diritto privato, cioè alla materia che la Costituzione curiosamente chiama *“ordinamento civile”*. Una regolazione derogatoria del diritto comune, ad esempio in funzione conformativa di diritti reali, è comunemente ammessa, almeno quando il conseguimento delle specifiche finalità di tutela degli interessi pubblici rilevanti che sono affidati alle Regioni coinvolga o meglio renda necessaria la disciplina dei rapporti tra amministrazione e privati. E' quanto espressamente affermato dalla stessa Corte nella sentenza n. 232 del 2005: *“i limiti alla possibilità di fissare distanze inferiori a quelle previste dalla normativa statale trovano la loro ragione nel rilievo che le*

deroghe, per essere legittime, devono attenere agli assetti urbanistici e quindi al governo del territorio e non ai rapporti tra vicini isolatamente considerati in funzione degli interessi privati dei proprietari dei fondi finitimi?. Come si vede, la Corte ha un bel dire che si ha possibilità di deroga solo per finalità di natura pubblicistica: sta di fatto che la legge regionale è in questi casi legittimata anche ad incidere sul diritto di proprietà, cioè sul diritto soggettivo privato per eccellenza.

3. Tornando dunque alle soluzioni offerte dalle decisioni della Corte costituzionale in tema di antinomie tra leggi statali e regionali, il quadro che se ne può trarre, con riferimento almeno alle ipotesi più frequenti (altra ipotesi, ma forse solo teorica, è quella di legge regionale in materia non residuale e tuttavia ancora non regolata da leggi statali), è il seguente.

(i) *Prima ipotesi*: lo Stato ha introdotto nell'ordinamento un principio, non importa se mediante un'apposita legge cornice o implicitamente regolando direttamente la materia, e la Regione ha emanato una legge che contrasta con quel principio. La risposta dell'ordinamento è nel senso che la norma regionale è costituzionalmente illegittima e soggetta quindi ad annullamento da parte della Corte costituzionale.

(ii) *Seconda ipotesi*: lo Stato ha introdotto anche una norma di dettaglio; la legge regionale che disponga diversamente vi deroga legittimamente (si parla anche di norma statale dispositiva o cedevole), rendendola inoperante nell'ambito, appunto, di quella determinata Regione.

(iii) *Terza ipotesi*: la Regione ha legittimamente emanato norme attuative; la legge statale che introduca un nuovo principio incompatibile con quello precedente e quindi con le relative norme regionali di attuazione è causa di sopravvenuta illegittimità costituzionale di queste ultime.

(iv) *Quarta ipotesi*: la Regione ha legittimamente emanato norme attuative e la legge statale emana direttamente (e senza la contestuale introduzione di un nuovo principio) proprie norme (pur esse di dettaglio); questa volta è la legge statale ad essere costituzionalmente illegittima.

4. Tanto premesso, sembra utile cominciare coll'individuare gli equivoci

più diffusi, cioè quel che appare senz'altro da rifiutare, ancorché spesso affermato o comunque dato per presupposto, e col richiamare invece i punti fermi da cui occorre prendere le mosse.

Certamente da escludere è anzitutto che si sia in presenza di un riparto di competenze, nel senso che esista una predeterminazione di oggetti e di ambiti riservati all'una o all'altra potestà. Ciò infatti è forse vero solamente per alcune delle materie indicate dal secondo comma dell'art. 117, come riservate alla legislazione esclusiva dello Stato; non è invece vero per tutte dette materie e a maggior ragione non è vero per le materie di legislazione concorrente, nelle quali non solo legiferano per definizione sia lo Stato che le Regioni, ma è altresì dato riscontrare la possibilità sia che le leggi regionali dispongano in ambiti che dovrebbero essere propri dello Stato e sia che leggi statali disciplinino ciò che, per regola, dovrebbe essere disciplinato dalle Regioni.

Sotto il primo profilo è sufficiente ricordare – lo si è appena visto – come la legislazione regionale possa incidere, e incida normalmente, su materie pur attribuite in via esclusiva allo Stato, come l'ordinamento civile, l'ambiente o la cultura. D'altro canto, non è dubbio che la Regione possa legiferare, ispirandosi a principi liberamente determinati, in tutte quelle materie di potestà legislativa concorrente nelle quali manchi sia una legge cornice che una legislazione statale o comunque nelle parti in cui il legislatore statale non offra neppure indirettamente sufficienti indicazioni di principio.

Sotto il secondo profilo basti por mente alla possibilità che la legge statale ben può, nel momento in cui introduce un principio nuovo in materia di legislazione concorrente, legittimamente dettare anche le relative norme applicative. Com'è noto, si tratta di un principio che, prima della revisione del 2001, era consolidato nella giurisprudenza della Corte, anche se da alcuni autori sempre contestato. Dopo la riforma la Corte stessa sembra volerne limitare l'applicazione a singole eccezioni, che però risultano già essere molteplici, come risulta dalla elencazione che segue.

(i) In primo luogo c'è l'ipotesi, riscontrata dalla Corte in un numero assai significativo di casi, in cui l'intervento statale in materie "trasversali" può incidere, ed effettivamente incide, anche nel dettaglio, in ambiti regionali.

(ii) Poi c'è l'eventualità della cosiddetta chiamata in sussidiarietà (*id est*:

“parallelismo invertito”), grazie alla quale si è ritenuto che il legislatore statale possa, in materie di legislazione concorrente, attribuire funzioni amministrative a livello centrale per esigenze di carattere unitario e, così facendo, introdurre anche norme di dettaglio.

(iii) Ancora: in materia di Irap, la Corte ha ammesso norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti, giustificandola col divieto di potestà tributarie regionali autonome in mancanza della fondamentale legislazione statale di coordinamento.

(iv) Vi è poi l'ipotesi di temporanea “conservazione” di una norma statale, che non potrebbe oggi essere legittimamente adottata, per rispetto del principio di continuità, essendoci funzioni che non possono essere interrotte se non incidendo su interessi rilevanti.

(v) Infine è stato osservato che il tema riaffiora in vario modo anche in altre sentenze successive alla riforma. Così, nella sentenza n. 6 del 2004 la Corte qualifica come “non certo felice” la formulazione legislativa per cui una determinata legge statale vale fino all'emanazione dei principi fondamentali, ritenendo – nella sostanza – che esso esprima solo la provvisorietà delle norme impugnate, nonché nella sentenza n. 388 sempre del 2004, che dichiara legittima la disciplina statale pur dettagliata, in tema di procedure per la mobilità nel pubblico impiego, che impone però un rigoroso confine temporale alla compressione dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali.

In sintesi dunque, la restrizione operata dopo la riforma dalla Corte è assai relativa e, comunque, assai poco giustificabile: si consideri in proposito che, come è ormai pacificamente escluso che la mancata adozione della legge cornice possa paralizzare la potestà legislativa in materia concorrente, del pari sembra da escludersi che l'inerzia della Regione possa impedire l'operatività dei nuovi principi eventualmente introdotti dalla legge statale. Ciò invero contrasterebbe con la necessaria continuità dell'ordinamento giuridico; ancora – se possibile – più grave sarebbe poi la lesione del principio della completezza (o integrità) dell'ordinamento stesso, se si consentisse l'operatività di detti nuovi principi in alcune Regioni soltanto (quelle cioè che hanno provveduto a legiferare in conseguenza), con veri e propri vuoti normativi su base territoriale.

Concludendo sul punto, non credo che l'orientamento restrittivo accolto dalla Corte sia in alcun modo giustificato, a fronte delle esigenze di continuità e di completezza dell'ordinamento, che sono rimaste inalterate (com'è ovvio e come non poteva non essere) anche dopo la revisione costituzionale del 2001. In ogni caso, ai fini che qui interessano, è sufficiente rilevare che ci sono casi nei quali anche il legislatore statale è legittimato a dettare, nelle materie di potestà concorrente, norme dichiaratamente di dettaglio, ancorché cedevoli, cioè soggette a essere caducate.

Può quindi affermarsi come dato fondamentale che non la competenza, ma l'effettuato esercizio della potestà legislativa di uno dei due enti limita l'azione dell'altro. Infatti è l'esercizio della potestà legislativa statale, che ponga (anche implicitamente) un principio, a limitare la potestà legislativa regionale e analogamente è l'esercizio della potestà legislativa regionale di attuazione a escludere la possibilità per lo Stato di introdurre proprie norme di dettaglio o di mantenere efficacia a quelle eventualmente già introdotte. In altri termini, non è la legge statale in quanto tale a prevalere sulla legge regionale ma è la legge conforme a Costituzione a prevalere su quella incostituzionale, senza che rilevi se tale legge sia statale o regionale.

La spiegazione teoricamente più convincente della vicenda che mi sembra possibile fornire è la seguente.

Da puntuali previsioni costituzionali o anche dal testo costituzionale complessivo si ricava l'indicazione dei compiti affidati rispettivamente allo Stato e alle Regioni e le regole che l'uno e le altre debbono osservare nell'esercizio della funzione legislativa mediante la quale quei compiti vengono espletati (o, altrimenti detto, i rispettivi fini vengono perseguiti). La legge adottata secondo la regola (cioè la legge statale che pone il principio e la legge regionale che lo attua) introduce una norma interposta che assume rilievo costituzionale, alla stregua appunto e con il noto meccanismo proprio delle norme interposte in genere.

5. Altra configurazione, pur diffusa, che non può ritenersi corretta è quella che ravvisa una posizione gerarchica sovraordinata nella potestà legislativa statale in materia concorrente.

In realtà dal punto di vista teorico sarebbe sufficiente opporre che la previsione di un procedimento differenziato per la revisione della Costituzione, privando la legge statale della competenza della competenza, ha rimosso in radice uno dei maggiori argomenti a favore del riconoscimento della sua incondizionata superiorità gerarchica nei confronti della legge regionale.

Tuttavia è altresì facile opporre in concreto che, come si è visto, si danno ipotesi in cui la legge statale comporta abrogazione tacita di norme regionali, come nel caso di introduzione di una integrale riforma della materia con normativa anche attuativa di nuovi principi, e anche viceversa di abrogazione tacita di norme statali ad opera di una legge regionale, come avviene per il caso di norme statali di dettaglio, legittime perchè appunto contestuali all'approvazione di principi nuovi, ma – secondo l'espressione usualmente loro riservata – cedevoli rispetto alla successiva legge attuativa della Regione. Qui, per vero, è stato sottilmente rilevato che si avrebbe più propriamente una deroga e non un'abrogazione, in quanto la norma statale permane in vigore nell'ambito delle altre regioni. Il rilievo è esatto; tuttavia la sostanza è effettivamente quella di una abrogazione, seppur territorialmente limitata, in quanto comporta la definitiva sostituzione della norma regionale (applicativa del nuovo principio introdotto dallo Stato) alla norma statale cosiddetta cedevole.

Orbene, poiché secondo l'insegnamento tradizionalmente accettato di abrogazione si può parlare solo tra norme dello stesso grado (o di abrogazione della norma sottordinata ad opera di norma sovraordinata, ma mai viceversa) e aventi la stessa sfera di competenza, la rilevata possibilità di ipotesi di reciproca abrogazione (ancorché in casi del tutto particolari), mentre conferma la prima affermazione che non si possa parlare di riparto di competenza della potestà legislativa, esclude altresì la configurabilità di una gerarchia tra fonte normativa statale e quella regionale.

6. La terza osservazione preliminare è che, per avere un quadro completo del sistema, occorre andare oltre l'elencazione contenuta nell'art. 117, dal momento che la Costituzione si occupa di potestà legislativa anche in molte altre sue disposizioni. Ciò a volte con esplicita indicazione del tipo di legge (ad

esempio negli artt. 114, comma 3, 116, comma 3, 118, comma 3, 119, comma 3 e comma 6, e 125 si parla di “*legge dello Stato*”, mentre nell’art. 122, comma 1, si parla di “*legge della Regione*”); altre volte rimettendo all’interprete il compito di stabilire se si debba provvedere con legge statale o invece con legge regionale, come accade in quasi tutti i casi in cui è stabilita una riserva di legge o allorché il costituente rinvia genericamente alla “*legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze*” (così, disinvoltamente, l’art. 118, comma 2).

7. Il quarto punto è scontato, ma giova egualmente richiamarlo. Le materie elencate in Costituzione hanno tratti non omogenei: solo in alcuni casi fanno riferimento a un settore oggettivo della normazione. Il gran numero di materie trasversali – per loro natura (ad esempio, la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali) o perchè espressione di un valore costituzionalmente protetto (la tutela dell’ambiente) ovvero di un oggetto e di un valore al tempo stesso (la ricerca scientifica e tecnologica) – esclude in radice la esistenza di ambiti di normazione rigorosamente delimitati e rende palese quale sia il problema principale che deve essere affrontato: che è quello della corretta integrazione delle fonti.

8. A complicare ulteriormente il compito dell’interprete c’è la totale inaffidabilità della terminologia usata dal legislatore costituzionale. Così nell’art. 33 (“*La Repubblica detta le norme generali sull’istruzione ed istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi*”) Repubblica ovviamente vuol dire Stato, mentre nell’art. 114, comma 1 (“*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*”), dovrebbe voler dire ordinamento giuridico generale e comunque è certamente concetto contrapposto allo Stato.

9. Un’ultima premessa: la dottrina continua a discutere della permanenza o meno del limite della legislazione regionale rappresentato dall’interesse nazionale. La cosa è quanto meno curiosa, dal momento che la disposizione, la quale espressamente stabiliva che la Regione emana norme legislative, “*sempreché le norme stesse non siano in contrasto con l’interesse nazionale*” (art. 117, comma 1), è stata riscritta nel 2001 senza alcun riferimento a tale limite (con

contestuale abrogazione della norma sul controllo preventivo di merito – art. 125, comma 1 – e sulla impugnativa “*di merito per contrasto di interesse davanti alle Camere*” – art. 127, comma 4 – da parte del Governo).

10. Si può dunque dire che i criteri cui occorre fare riferimento per stabilire volta a volta quale legge debba disciplinare il rapporto, dovrebbero essere i seguenti:

(i) ovviamente le materie, quali elencate dall’art. 117 o menzionate in altri articoli della Costituzione;

(ii) la trasversalità, che fa sì che in alcuni casi si diano interferenze o sovrapposizioni (esempio la materia “*ambiente*” o i “*livelli essenziali*” di cui alla lettera *m* del secondo comma dell’art. 117);

(iii) i valori costituzionalmente protetti, in quanto tali, secondo le parole della Corte, “*in grado di rilevare a prescindere da ambiti di competenze rigorosamente delimitati?*” (ad esempio: “*il paesaggio*” ovvero la “*cultura*” e la “*ricerca scientifica e tecnica*”);

(iv) le ipotesi di cosiddetta “*sussidiarietà ascendente*”, sulla cui base lo Stato è legittimato a legiferare anche in un ambito che sarebbe proprio delle Regioni.

Com’è ovvio, la disposizione costituzionale, che attribuisce alle Regioni la potestà legislativa “*in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato*” esclude la possibilità di estensione analogica della tassativa elencazione contenuta nell’art. 117.

La rilevata insussistenza di una superiorità gerarchica della fonte statale dovrebbe escludere altresì un potere dello Stato di stabilire il concreto contenuto delle materie attribuitegli, così come una qualsiasi forma di autoreferenzialità circa la qualifica delle proprie norme come norme di principio. Si ricordi che il potere attribuito allo Stato nelle materie di potestà legislativa concorrente gli consente di incidere sul modo d’esercizio, non sull’oggetto della potestà regionale.

Il contenuto delle materie è quindi oggetto dell’attività di interpretazione, che chiunque ovviamente può compiere, ma che, del pari ovviamente, spetta in ultima istanza alla Corte costituzionale, la quale, dopo lunghe esitazioni, ha finalmente indicato i criteri in base ai quali l’attività interpretativa va effettuata. La stessa ha infatti ormai accettato l’ovvio principio secondo il quale deve farsi

riferimento ai concetti che emergono dalle altre norme, anche non costituzionali, che compongono l'ordinamento; ciò è avvenuto con la sentenza n. 239 del 1982, nella quale, modificando il precedente orientamento sull'estensione da riconoscere alla materia urbanistica, la Corte ha ritenuto decisivo *"il successivo sviluppo della legislazione in subiecta materia"*.

Naturalmente, almeno in teoria, tutte le leggi, quindi anche quelle regionali, concorrono a formare e a modificare la nozione. Infatti, l'ordinamento, ancorché articolato su base regionale, è unitario e ciò consente di tener conto di tutte le sue componenti nel ricostruirne l'evoluzione, in applicazione del noto principio secondo il quale le norme assumono il significato che deriva loro dalla concomitanza di tutte le altre norme, qualunque sia la fonte e la relativa collocazione nel sistema. E ciò perché, mentre gli atti normativi sono soggettivamente imputati all'ente (Stato o Regione) che li ha adottati, le norme contenute nelle relative disposizioni sono imputate oggettivamente all'ordinamento. Tuttavia è evidente che, in pratica, saranno solo le leggi statali a poter assumere una indiretta rilevanza ai fini del significato da attribuire, nell'evoluzione dell'ordinamento, alle singole materie.

11. La natura del rapporto tra le due potestà legislative dovrebbe risultare abbastanza chiaramente da quanto sin qui detto, così come dovrebbe potersi dare per acquisito che tra norme statali e norme regionali v'è integrazione, non separatezza.

Tale integrazione va intesa sia come appartenenza ad un medesimo sistema normativo, con le ricordate note conseguenze in tema di reciproca influenza nella determinazione del significato delle varie disposizioni, sia come elasticità dei rispettivi confini, cioè come attitudine di ciascuna fonte a riempire gli spazi lasciati liberi dall'altra.

Dinanzi ai problemi che pone questa sostanziale indeterminatezza del criterio di ripartizione delle due potestà legislative, che altro non è se non la conseguenza della difficoltà di definire che cosa debba intendersi per *"principi fondamentali"*, la Corte costituzionale ha preferito non prendere posizione. Senza mai tentare una definizione, ha infatti risolto tutti i casi dubbi seguendo la diversa strada di imporre modalità procedimentali, quale la previa intesa, in

nome del generale (e generico) principio di leale collaborazione.

La oggettiva difficoltà del compito non giustifica però la rinuncia a cercare di individuare il criterio (o forse, come si vedrà, i criteri) per decidere volta a volta se si è o meno in presenza di un principio fondamentale.

A ciò è quindi dedicata l'ultima parte della presente relazione.

12. I principi fondamentali hanno dunque carattere normativo; trattandosi propriamente di norme, e non di disposizioni, essi possono risultare anche da più disposizioni e quindi emergere anche indirettamente. E' questa la ragione tecnico-giuridica per la quale essi possono esistere anche in difetto di un'apposita legge quadro.

Come ho poi avuto modo di affermare in altra occasione, deve trattarsi di norme aventi il necessario carattere della generalità e dell'astrattezza. Ciò deriva dall'essere la norma di principio una norma sulla normazione, da non confondere con la norma o le norme dalle quali eventualmente viene desunta.

Né può ritenersi sufficiente il carattere della generalità, dal momento che, quando ha voluto fare riferimento a "*norme generali*", il legislatore costituente ciò ha fatto espressamente, come nella lettera *n*) del secondo comma dell'art. 117, o nell'ora abrogato art. 128, nel quale si faceva menzione di "*leggi generali*".

Il carattere della generalità e astrattezza è peraltro condizione necessaria ma non sufficiente, in quanto non tutte le norme statali di questo tipo possono senz'altro considerarsi espressione di un principio fondamentale. Perché si abbia un principio fondamentale occorre qualcosa di più e questo qualcosa di più non può essere che il collegamento della norma a uno dei principi cardine della nostra Costituzione, quei c.dd. superprincipi che, secondo la dottrina costituzionalistica che distingue tra potere costituente e poteri costituiti, non sono suscettibili di essere modificati neppure mediante il procedimento di revisione costituzionale. Un principio non può infatti definirsi fondamentale se non è attuazione di uno di tali cardini dell'ordinamento repubblicano.

13. Ma quale è il superprincipio cui occorre fare riferimento?

La risposta a questa domanda dipende dalla risposta ad un altro quesito: perché la Costituzione, nelle materie di legislazione concorrente, ha riservato allo Stato

la determinazione dei principi fondamentali?

Inutilmente si cercherebbe una risposta nella giurisprudenza della Corte e nella stessa dottrina costituzionalistica. A me sembra che le norme cui si debba necessariamente fare riferimento sono rappresentate dall'art. 5 (principio dell'unità e indivisibilità della Repubblica) e dall'art. 3 (principio di eguaglianza, non solo formale, dei cittadini). Di ciò si ha conferma nel secondo comma dell'art. 120, che attribuisce al Governo il potere di sostituirsi alle Regioni *“quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali”*.

Si tratta di obiettivi chiaramente non perseguibili solamente in via amministrativa e che richiedono invece necessariamente l'esercizio di potestà normativa. Ciò posto, può osservarsi che è ben vero che il riferimento è al Governo, ma questo ha solamente il potere regolamentare, che è evidentemente insufficiente, e la decretazione d'urgenza, per ciò stesso limitata. Ne consegue che l'indicazione della norma costituzionale va necessariamente valorizzata riferendola in via tendenziale anche al Parlamento, se non si vuole che vada completamente perduta.

È dunque ragionevole ritenere (*prima ipotesi*) che la riserva dei principi allo Stato risponda alla esigenza di unità dell'ordinamento, intesa come coerenza del sistema, la quale impone che alcune regole fondamentali siano le stesse per tutto il territorio nazionale; e il compito di assicurare tale coerenza non può che essere affidato allo Stato, unico ente in grado di introdurre norme estese, appunto, a tutto il territorio.

È peraltro altresì possibile ritenere (*seconda ipotesi*) che la riserva statale sia volta a garantire che l'articolazione legislativa territoriale non si traduca in inammissibili diseguaglianze di trattamento.

L'adesione all'una o all'altra ipotesi interpretativa non è indifferente. Nel primo caso, infatti, la legge regionale potrà spaziare liberamente col solo limite del non mettere a repentaglio la coerenza del sistema. Nel secondo caso, invece, posto che il principio di eguaglianza consente – anzi impone – di disciplinare diversamente situazioni differenziate, ma vieta di regolare in modo diverso situazioni eguali, la legge regionale potrà disciplinare autonomamente solo ciò

che trovi una oggettiva giustificazione nella particolarità dei luoghi o dell'ambiente socio-economico.

Naturalmente – ed è forse l'ipotesi più corretta – può anche sostenersi che i due super-principi operino in concorso tra loro e che quindi l'intervento statale possa trovare giustificazione sia nell'uno che nell'altro.

In ogni caso, quel che, da un punto di vista soprattutto metodologico, mi preme qui sottolineare è che non è accettabile la via fin qui seguita dalla Corte col riconoscere una assoluta discrezionalità del Parlamento nella introduzione dei principi fondamentali, così sostanzialmente contraddicendo lo spirito della riforma del titolo V della Costituzione: se invero la elencazione delle materie della potestà legislativa dello Stato, tanto esclusiva quanto concorrente, è tassativa, non può riconoscersi allo Stato stesso né un potere di determinare l'ambito delle materie, né una discrezionalità priva di riferimenti e di predeterminati limiti nell'ampiezza della nozione dei principi fondamentali.