

La Consulta censura le norme statali “cedevoli” ponendo in crisi il sistema un nuovo aspetto della Sentenza 303/2003

di Enrico d'Arpe *
(17 ottobre 2003)

E' appena il caso di rammentare che la portata della riforma costituzionale operata con la Legge di revisione 18 Ottobre 2001 n° 3 è di gran lunga superiore a quella operata dalle c.d. Leggi Bassanini: queste ultime avevano introdotto ex novo nell'ordinamento positivo nazionale il principio di sussidiarietà “verticale” (di matrice comunitaria) esclusivamente quale modello per il riparto delle funzioni amministrative tra lo Stato-apparato e le autonomie territoriali; la Legge n° 3 del 2001, oltre a costituzionalizzare il principio di sussidiarietà (nella versione “verticale” ed “orizzontale”) e ad inserirlo nel nuovo testo dell'art. 118 della Costituzione quale parametro fondamentale su cui fondare il riparto di competenze amministrative (tra Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), sancisce una rivoluzione epocale con la nuova stesura dell'art. 117 per cui, in tema di competenze legislative, allo Stato non spetta più una generale potestà regolatrice (ossia quel potere di intervento su ogni materia che, malgrado la previsione della competenza concorrente in capo alle Regioni, gli era pienamente riconosciuto nel sistema anteriforma), bensì un potere legislativo esercitabile soltanto in alcune materie, tassativamente elencate nel secondo comma del citato art. 117, che introduce in tale ambito una potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Per quanto attiene alle diverse materie di legislazione concorrente (pure enumerate dal successivo comma dell'art. 117 nuovo testo), la legge di revisione costituzionale precisa – come è noto - che la potestà legislativa spetta, invece, alle Regioni, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato. Infine viene riconosciuta un'ampia potestà legislativa esclusiva alle Regioni (sia a statuto ordinario che speciale) di natura residuale, riferita a tutte le materie non rientranti tra quelle espressamente elencate in cui lo Stato esercita potestà legislativa esclusiva ovvero incluse tra quelle di legislazione concorrente.

Nel mentre è apparso subito chiaro che, in relazione alle norme statali preesistenti all'entrata in vigore della legge costituzionale n° 3 del 2001, in base ai consolidati orientamenti espressi dalla Corte Costituzionale (Sentenze 214/85 e 316/93), il passaggio di alcune materie dalla potestà legislativa statale a quella regionale (concorrente o esclusiva) avrebbe comportato unicamente una progressiva attività di sostituzione delle nuove norme regionali a quelle statali previgenti nel momento della concreta esplicazione dell'ordinaria attività legislativa delle Regioni nelle materie

stesse, di modo che le leggi statali sarebbero state sostituite dalle quelle regionali sopravvenute (destinate a prevalere immediatamente sulle prime negli ambiti territoriali delle singole regioni), senza la necessità di interventi di abrogazione da parte del legislatore statale o di giudizi di costituzionalità della legge dello Stato rispetto a quella regionale, la dottrina prevalente (per tutti v. Falcon , Modello e transizione nel nuovo titolo V della parte II della Costituzione, in Le Regioni n° 6 del 2001) ha espresso forti perplessità sulla possibilità che, nel mutato quadro di rapporti delineato dalla riforma costituzionale del 2001, lo Stato possa dettare ex novo (dopo l'8 Novembre 2001) – nelle materie di potestà legislativa concorrente – oltre ai principi generali anche norme di dettaglio “cedevoli”, in attesa del varo delle norme regionali, e norme “suppletive” di qualsiasi natura negli ambiti residuali riservati alla potestà legislativa esclusiva regionale.

Sono trascorsi quasi due anni dall'entrata in vigore della riforma costituzionale, senza che – almeno sino alla sentenza della Consulta n° 303 del 1° Ottobre 2003 – si siano manifestati i temuti grandi sconvolgimenti dell'assetto e della tenuta del sistema giuridico complessivo. Anzi, un messaggio di tranquillità era stato inviato dal legislatore ordinario statale che con la recente Legge 5 Giugno 2003 n° 131 (c.d. “Legge La Loggia”), recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 Ottobre 2001 n° 3, ha testualmente stabilito con l'art. 1 secondo comma (in dichiarata attuazione dell'art. 117 primo e terzo comma della Costituzione, in materia di legislazione regionale): “Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge (11 Giugno 2003) nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia..... fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale. Le disposizioni normative regionali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione esclusiva statale continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni statali in materia, fatti salvi gli effetti di eventuali pronunce della Corte Costituzionale”.

A stravolgere l'apparente quiete delle acque artificiosamente creata nel mare magnum costituzionale dalla Legge “La Loggia” è piombata, con la veemenza di una grossa meteorite fumante, la sentenza della Corte Costituzionale 1 Ottobre 2003 n° 303.

Con detta pronuncia (che non sembra esagerato definire di importanza storica), la Consulta ha, innanzitutto, dissipato i principali dubbi di legittimità costituzionale che si erano incentrati sulle principali disposizioni normative contenute nella Legge 21 Dicembre 2001 n° 443 (c.d. Legge Obiettivo) – in tema di grandi opere infrastrutturali pubbliche e private ed insediamenti produttivi strategici di preminente interesse nazionale –, escludendo la lamentata lesione della potestà legislativa regionale e stabilendo, valorizzando pienamente l'attitudine “ascensionale” dei principi

costituzionali di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza sanciti dall'art. 118, che il legislatore statale può assumere e regolare con legge (anche con disposizioni di dettaglio di carattere procedurale) – in deroga al normale riparto di competenze legislative delineato dal nuovo Titolo V – l'esercizio di funzioni amministrative su materie in relazione alle quali lo Stato non vanta una potestà legislativa esclusiva, ma solo una potestà concorrente, allorché si tratti di competenze da "attrarre" a livello nazionale per soddisfare incompressibili esigenze unitarie della Repubblica (trascendenti l'ambito regionale, che diverrebbe un livello di governo a tanto inadeguato).

Su questo tema si è già soffermato nella sua nota Andrea Morrone ; invece , nella presente nota, si vuole soprattutto rimarcare un altro punto della fondamentale sentenza n° 303/2003, con cui la Corte ha sancito un principio in grado, ad avviso di chi scrive, di scuotere dalle fondamenta il sistema normativo attualmente vigente.

Rileva, infatti, la Consulta che "l'inversione della tecnica di riparto delle potestà legislative e l'enumerazione tassativa delle competenze dello Stato operata dalla riforma costituzionale del 2001 dovrebbe portare (in linea generale) ad escludere la possibilità di dettare norme suppletive statali nelle materie di legislazione concorrente" (e, a maggior ragione, nei residuali ambiti riservati alla legislazione regionale esclusiva).

Sottolinea, inoltre, la Corte che "la disciplina statale di dettaglio a carattere suppletivo determina una temporanea compressione delle competenze legislative regionali" che, nel nostro sistema a costituzione rigida, è consentito solo nelle eccezionali ipotesi in cui lo Stato può attrarre le funzioni amministrative (e normative) per soddisfare preminenti esigenze unitarie della Repubblica, di cui è ragionevole assicurare l'immediato svolgersi e che non possono essere esposte al rischio della ineffettività.

Al di fuori di tali straordinari casi, pertanto, si chiarisce che è esclusa la facoltà dello Stato di dettare norme di dettaglio "cedevoli", in attesa del varo delle leggi regionali, nelle materie di legislazione concorrente e qualsiasi norma "suppletiva" negli ambiti residuali riservati alla legislazione esclusiva delle Regioni a statuto ordinario ed a statuto speciale.

Con il quadro costituzionale attualmente vigente, reso pienamente intellegibile dal sopramenzionato recente intervento della Consulta, diviene dunque difficilmente conciliabile, in primo luogo, il citato art. 1 secondo comma della Legge 131/2003, considerato, da un lato, che tale norma intende preservare in via generale, e senza eccezioni, l'efficacia temporanea (sino all'epoca di emanazione delle norme regionali sopravvenute) delle norme statali vigenti alla data dell'11 Giugno 2003, anche se approvate dopo l'entrata in vigore della riforma costituzionale del 2001, in relazione alle materie appartenenti alla legislazione regionale e considerato, dall'altro, che la salvezza degli effetti di

eventuali pronunce della Corte Costituzionale in essa contemplata non sembra metterla automaticamente al riparo dalle conseguenze dei suoi evidenti vizi di legittimità costituzionale.

Inoltre, in rilevanti settori ordinamentali (edilizia, espropriazione, ecc.) estranei alle materie riservate alla sua legislazione esclusiva, lo Stato ha recentemente (in epoca successiva all'8 Novembre 2001) dettato (spesso inserendole organicamente in Testi Unici legislativi e regolamentari) disposizioni normative di carattere suppletivo sicuramente qualificabili come di norme di dettaglio (alla stregua della consolidata elaborazione dottrinale e giurisprudenziale in tema di principi fondamentali della materia). Tali disposizioni, alla luce della citata affermazione della Corte, dovrebbero ora considerarsi affette da contrarietà alla Costituzione, la cui temporanea efficacia si tradurrà fatalmente in vizio di legittimità derivata degli atti applicativi e il cui venir meno potrà determinare gravi lacune ed impedire l'efficiente ed uniforme espletamento delle relative funzioni amministrative su tutto il territorio nazionale, finendo così per porre in crisi l'intero sistema legislativo ed amministrativo italiano.

* Consigliere del T.A.R. Puglia – Lecce