

LE FONTI DEL DIRITTO NELLA PIÙ RECENTE GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE

(dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2000)

Giacomo D'Amico

SOMMARIO: 1. Premessa.- 2. Legge delega e decreto legislativo.- 2.1. I “principi e criteri direttivi” e la “discrezionalità” del legislatore delegato.- 2.2. Il ricorso alla legge delega per l’attuazione di direttive comunitarie.- 2.3. L’eccesso di delega e il giudizio in via incidentale.- 2.4. Deleghe legislative e testi unici.- 3. Decreto-legge.- 3.1. Leggi di conversione e leggi di sanatoria.- 3.2. Atti aventi forza di legge e conflitto di attribuzione.- 4. Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive.- 5. *Referendum*.- 5.1. *Referendum* abrogativo.- 5.2. *Referendum* consultivo.- 6. La potestà legislativa regionale.- 6.1. I limiti generali alla potestà legislativa regionale.- 6.1.1. Il c.d. limite delle materie.- 6.1.2. Le leggi-provvedimento regionali.- 6.1.3. Il limite della riserva di legge in materia penale.- 6.1.4. Il limite della riserva di legge in materia processuale e giurisdizionale.- 6.2. I limiti speciali.- 6.2.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale.- 6.2.2. I principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato.- 6.2.3. La potestà legislativa regionale e l’attuazione della normativa comunitaria mediante regolamenti governativi.- 6.3. La c.d. “promulgazione parziale” delle leggi regionali siciliane.- 6.4. La potestà legislativa delle province autonome di Trento e di Bolzano.- 6.5. Leggi regionali ed autonomia comunale.- 7. Le norme di attuazione degli statuti speciali.- 8. Atti privi di forza di legge.- 9. Le norme comunitarie e la competenza della Corte costituzionale in caso di loro violazione.- 10. Le norme di diritto internazionale pattizio e il loro rapporto con la Costituzione.- 11. Le norme di attuazione del Concordato.

1. Premessa

Il dato principale che emerge dall’esame della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti del diritto è rappresentato dalla difficoltà di individuare dei criteri certi di inquadramento dei rapporti fra le diverse fonti. Difficoltà che non costituiscono, di certo, una novità, ma che anzi confermano le preoccupazioni di quanti, già in passato, hanno evidenziato l’oscillante andamento della giurisprudenza della Consulta su questo punto.

Non è un caso che parte della dottrina, con specifico riferimento ai rapporti tra norme interne e diritto comunitario, abbia parlato di “un altalenante ruolo ordinativo della stessa Costituzione”, la cui sovranità “c’è e non c’è”¹. Ciò, però, non scalfisce l’importanza che i continui apporti giurisprudenziali hanno nella dinamica del sistema; anzi, è proprio la costante attività di “limatura” della Corte ad alimentare quel rapporto “continuo ed inesauribile” che intercorre fra la teoria e la

pratica². È proprio sulla base di queste considerazioni, che, a parere di chi scrive, può meglio cogliersi la portata delle decisioni qui di seguito riportate.

2. Legge delega e decreto legislativo

2.1. I “principi e criteri direttivi” e la “discrezionalità” del legislatore delegato

Nelle decisioni prese in considerazione per questa rassegna la Corte si è, principalmente (se non esclusivamente), occupata di definire i criteri per valutare la “conformità” del decreto delegato ai principi e criteri direttivi contenuti nella delega³. Sotto questo profilo, talune precise indicazioni possono cogliersi nella sent. 15/99 (ed, in parte, anche nella sent. 7/99; v., inoltre, le sentt. 276/00, 292/00, 425/00 e 503/00), in cui è analiticamente descritta quella “duplice operazione ermeneutica”⁴ che l’interprete deve eseguire per valutare “se la norma emanata dal legislatore delegato ecceda i margini di discrezionalità che i principi e criteri direttivi imposti dal legislatore delegante consentono”.

La prima attività consiste nell’interpretare le disposizioni che determinano i principi e criteri direttivi, “tenendo conto del complessivo contesto normativo” e della *ratio* della delega, ossia (come hanno chiarito la sopra citata sent. 7/99 e le successive sentt. 126/00, 276/00 e 292/00) “delle ragioni e delle finalità che, nel complesso dei criteri direttivi impartiti, hanno ispirato il legislatore delegante”⁵.

In secondo luogo, dovranno essere interpretate le disposizioni emanate dal Governo in attuazione della delega, “tenendo presente che i principi stabiliti dal legislatore delegante costituiscono non solo il fondamento ed il limite delle norme delegate, ma anche un criterio interpretativo delle stesse”⁶; esse vanno, dunque, lette, nei limiti in cui ciò sia possibile, nel significato compatibile con i suddetti principi.

Ma la determinazione dei “principi e criteri direttivi” non elimina e non può eliminare ogni discrezionalità del legislatore delegato (da ultimo, sent. 15/99 e ordd. 8/99, 151/99, 193/99, 209/99 e 490/00; tra l’altro, nelle sentt. 7/99 e 49/99, la Corte ha configurato questa discrezionalità in termini di discrezionalità interpretativa), i cui margini, come ha precisato la sent. 163/00, “risultano più o meno ampi a seconda del grado di specificità dei principi e criteri direttivi fissati dal legislatore

¹ A. RUGGERI, *Metodi e dottrine dei costituzionalisti ed orientamenti della giurisprudenza costituzionale in tema di fonti e della loro composizione in sistema*, in *Dir. soc.*, 2000, 152.

² *Amplius*, A. RUGGERI, *op. ult. cit.*, 141 ss. Sulla necessità di valutare il contributo giurisprudenziale nella disamina del sistema delle fonti del diritto v., ora, AA.VV., *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, in corso di stampa.

³ In tema v., da ultimo, organicamente, E. MALFATTI, *Rapporti tra deleghe legislative e delegificazioni*, Torino 1999.

⁴ Punto 2.1 del Considerato in diritto.

⁵ In questo stesso senso, *ex plurimis*, v. sentt. 141/93 e 531/95.

⁶ Sui principi contenuti nella legge delega come criterio interpretativo del decreto legislativo v., in particolare, sent. 418/96.

delegante”⁷; a tal proposito, la sent. 126/00 (in senso analogo v. sent. 292/00 e 359/00) ha ribadito che “quanto più i principi ed i criteri direttivi impartiti dal legislatore delegante sono analitici e dettagliati, tanto più ridotti risultano i margini di discrezionalità lasciati al legislatore delegato e viceversa.”⁸. Anzi, nella medesima decisione, si è precisato che, nel caso in esame, l’uso di espressioni letterali “di vasto ambito” unitamente alla *ratio* ispiratrice della delega non potevano non giustificare un intervento del legislatore delegato notevolmente discrezionale.

In definitiva, i giudici della Consulta, in linea con un orientamento già più volte ribadito⁹, hanno ritenuto che se, per un verso, i limiti di cui all’art. 76 Cost. servono a circoscrivere il campo della delega, per altro verso, devono consentire al legislatore delegato “la possibilità di valutare le particolari situazioni giuridiche da regolamentare nella fisiologica attività di ‘riempimento’ che lega i due livelli normativi” (ord. 8/99). In questi stessi termini si è espressa, da ultimo, la sent. 200/99 in cui la Corte ha rigettato la richiesta di annullamento di un decreto legislativo per eccesso di delega e, ricorrendo ad una interpretazione c.d. adeguatrice, ha dichiarato che il Governo, nel caso in questione, si è limitato a “colmare una lacuna della legge delega”. D’altra parte, anche per le leggi di delega, come ricorda la sent. 292/00 (e, da ultimo, la sent. 425/00), “vale il fondamentale canone per cui deve essere preferita l’interpretazione che le ponga al riparo da sospetti di incostituzionalità”¹⁰.

Con la sent. 427/00 la Corte costituzionale ha, invece, ritenuto che, qualora il Governo sia delegato alla “revisione” e al “riordino” di una data disciplina (nel caso in questione trattavasi del nuovo codice della strada), l’ampiezza di tale delega comporta, di per sé, “la predisposizione, da parte dello stesso legislatore delegante, di principi e criteri direttivi, idonei a circoscrivere le nuove scelte discrezionali dell’esecutivo”¹¹. Con la conseguenza che, in assenza di tali principi e criteri direttivi, “la delega deve essere intesa in senso minimale, tale da non consentire, di per sé, l’adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente”¹².

Come dire: è vero che, in caso di deleghe generiche, il margine di discrezionalità del legislatore delegato è particolarmente ampio, ma è altrettanto vero che, qualora questa delega abbia ad oggetto una “sostanziale innovazione” di una data disciplina, essa dovrà pur essere limitata o tramite l’individuazione di precisi criteri da parte del legislatore delegante oppure attraverso un’interpretazione “in senso minimale” della stessa da parte del Governo.

2.2. Il ricorso alla legge delega per l’attuazione di direttive comunitarie

⁷ Punto 4.1 del Considerato in diritto. A commento di questa sentenza v. G. D’ELIA, *Sulla determinazione ratione delegationis dei principi e criteri direttivi secondo la giurisprudenza costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2000, 1461 ss.

⁸ Punto 3 del Considerato in diritto.

⁹ V., a tal proposito, sentt. 56/71, 21/88, 158/85, 362/95, 198/98 ed ordd. 321/87, 21/88.

¹⁰ Punto 3.1 del Considerato in diritto

¹¹ Punto 6 del Considerato in diritto.

¹² Nel caso in esame, la disciplina dettata dal decreto legislativo impugnato è stata ritenuta “un’innovazione sostanziale” rispetto a quella previgente e dunque “un’innovazione non consentita perché non sorretta dai necessari principi e criteri direttivi”.

La Corte ha dichiarato già da tempo e, da ultimo, con la sent. 49/99, che, in caso di delega dettata per adempiere ad obblighi comunitari, i principi e criteri direttivi devono trarsi anche dal contenuto delle singole direttive comunitarie cui si fa riferimento.

In particolare, nel caso deciso con la suddetta sentenza, erano state conferite al Governo “due deleghe complementari da eseguire in successione”¹³: la prima, destinata ad attuare la direttiva, la seconda, in relazione alla stessa disciplina, volta a coordinare in un testo unico le nuove disposizioni e le altre già vigenti in materia.

Secondo quanto affermato dalla Consulta¹⁴, anche il testo unico in questione deve essere considerato “direttamente attuativo” della direttiva comunitaria, stante quella “preordinata successione di atti” di cui alla legge delega. Da ciò discende la conseguenza che i criteri di cui deve tenere conto il legislatore delegato nella redazione del suddetto testo, devono essere desunti dalle stesse direttive, oltre che dalla legge delega, in modo tale da consentirne un’interpretazione unitaria¹⁵. In questi stessi termini si è espressa anche l’ord. 212/99, laddove ha affermato che, in caso di incertezze nell’interpretazione di un decreto legislativo attuativo di una direttiva comunitaria, il giudice rimettente deve tenere conto “del quadro sistematico complessivo emergente dalla direttiva generale e dalle direttive particolari (...), dalle leggi comunitarie di delegazione e dai conseguenti decreti legislativi di attuazione, nonché dal confronto tra la disciplina previgente e quella di cui intende fare applicazione”.

2.3. *L'eccesso di delega e il giudizio in via incidentale*

Può il vizio di eccesso di delega legislativa dare vita ad un conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato? A questo interrogativo l’organo di giustizia costituzionale ha dato una risposta con l’ord. 211/00¹⁶, da un lato, ribadendo il principio, già affermato nelle sentt. 409/89 e 457/99, in virtù del quale il mezzo di cui dispone il giudice per far valere tale vizio è quello di sottoporre la legge al controllo di costituzionalità mediante il giudizio incidentale e, dall’altro lato, escludendo che, quando la legge può essere denunciata in via incidentale dal giudice, possa essere sollevato conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, data la peculiare natura di questo strumento, posto a garanzia dell’ordine costituzionale delle competenze¹⁷.

2.4. *Deleghe legislative e testi unici*

Qualora la norma impugnata (nel caso in esame si trattava di un articolo della legge 6 marzo 1998, n. 40) sia stata interamente trasfusa, senza alcuna modificazione, in un testo unico (d.lgs. 25

¹³ Punto 3.1 del Considerato in diritto.

¹⁴ V. anche sent. 224/94.

¹⁵ Punto 3.2 del Considerato in diritto.

¹⁶ Nel conflitto in questione il ricorso è stato proposto dal Tribunale di Brindisi nei confronti del Governo.

luglio 1998, n. 286), la Consulta ha ritenuto, con la sent. 376/00, che “la questione di legittimità costituzionale deve intendersi perciò trasferita sulla norma del testo unico, rinvenendosi tuttora nell’ordinamento la norma impugnata”. La Corte ha fatto, pertanto, richiamo a quel principio del c.d. trasferimento della q.l.c. in precedenza affermato con le sent. 84/96 e 454/98 (v., a tal proposito, *infra* par. 3.1).

3. Decreto-legge

3.1. Leggi di conversione e leggi di sanatoria

Dopo la “storica” sent. 360/96, è sembrato quasi che l’attenzione della Corte nei confronti del decreto-legge sia andata progressivamente scemando. Nell’arco temporale preso in considerazione è da segnalare la sent. 416/99, con la quale, a dire il vero, non è stato detto nulla di nuovo rispetto a quanto affermato con la citata sent. 360/96¹⁸; la Consulta, infatti, nel caso in esame, come ha sottolineato il Presidente Vassalli nella sua relazione sulla giustizia costituzionale nel 1999¹⁹, si è limitata a precisare che nessun dubbio sussiste circa il potere spettante al legislatore di regolare autonomamente, sulla base dell’art. 70 Cost., un determinato rapporto, “assumendo eventualmente come proprio il contenuto di un decreto-legge a suo tempo decaduto”²⁰. In particolare, nel giudizio in esame era stata sollevata questione di legittimità costituzionale di una legge che aveva fatto proprio il contenuto di un decreto-legge decaduto e non reiterato.

Della frequenza con cui i giudici costituzionali citano la sent. 360/96, ne è prova anche la sent. 419/00, nella quale viene ribadito il principio secondo cui il vizio di iterazione o reiterazione del decreto-legge “può ritenersi sanato quando le Camere, attraverso la legge di conversione (o di sanatoria), abbiano assunto come propri i contenuti o gli effetti della disciplina adottata dal Governo in sede di decretazione d’urgenza”.

In un altro caso (deciso con la sent. 327/99), la Corte, facendo ricorso a quei principi sul c.d. “trasferimento” enunciati nella sent. 84/96²¹ e successivamente ribaditi anche nella sent. 360/96²², ha “trasferito” sulla legge di conversione la questione di costituzionalità, originariamente sollevata nei confronti di un decreto-legge, peraltro, più volte reiterato.

Nel giudizio risolto con la sent. 405/00, invece, la Consulta, essendo stato impugnato solo il decreto-legge mai convertito e non anche la legge che ne aveva fatti salvi gli effetti, ha ritenuto non operante il trasferimento della questione, con la conseguenza dell’inammissibilità della questione.

Analoga decisione ha, poi, adottato la Corte nel caso di conversione parziale del decreto-legge (ordd. 505 e 591); in tali ipotesi, infatti, la mancata conversione in legge della norma denunciata

¹⁷ V. anche ord. 398/99.

¹⁸ V., per il profilo in esame, punto 5 del Considerato in diritto.

¹⁹ In *Giur. cost.*, 2000, 1225 ss.

²⁰ Punto 6.1 del Considerato in diritto.

²¹ V., in particolare, punto 4.2.3 del Considerato in diritto.

²² Punto 3 del Considerato in diritto.

unitamente all'assenza, nella legge di conversione, di una clausola di sanatoria degli effetti prodotti dalla norma non convertita comporta la manifesta inammissibilità della questione.

Della clausola di sanatoria si è occupata anche la sent. 507/00, nella quale è stato precisato che ad essa non può attribuirsi “un’efficacia diversa e ulteriore rispetto a quella che dispiega nel confermare o ripristinare gli effetti e quelli soltanto già prodottisi nel vigore dei singoli decreti-legge (restando “impregiudicato ovviamente l’ulteriore potere del legislatore di regolare autonomamente situazioni pregresse, nei limiti in cui è ammissibile una legge retroattiva”: sentenza n. 244 del 1997)”. Con la conseguenza che tale clausola, in mancanza di diversa volontà del legislatore, non riguarda “la sorte dei rapporti sorti dopo la decadenza del decreto non convertito né gli effetti (derivanti da altre norme) prodottisi in tale successivo periodo.

Sempre con riferimento alla sanatoria degli effetti dei decreti non convertiti, l’ord. 582/00 ha, ancora una volta²³, precisato che tale potere del Parlamento “non deve necessariamente essere esercitato in concomitanza con la decadenza del decreto, ma può anche essere esercitato successivamente, salvi i limiti costituzionali connessi alla retroattività di tale disciplina”. Nella stessa ordinanza si dice, infatti, che una tale norma sanante può essere contenuta anche “nella legge di conversione di un successivo decreto-legge non riproduttivo di tutte le disposizioni del decreto decaduto”.

A proposito delle c.d. leggi di sanatoria, occorre, infine, fare menzione della sent. 14/99²⁴, con la quale, i giudici costituzionali hanno precisato che l’adozione di questo tipo di leggi non è costituzionalmente preclusa in via di principio, ma, “trattandosi di ipotesi eccezionali, la loro giustificazione deve essere sottoposta a uno scrutinio particolarmente rigoroso”²⁵. In altre parole, come già affermato nella sent. 94/95, l’intervento legislativo in sanatoria può “essere ragionevolmente giustificato soltanto dallo stretto collegamento con le specifiche peculiarità del caso”. Nel caso in questione, al contrario, sarebbe stato “compromesso in radice lo stesso scrutinio”²⁶, in quanto l’unica *ratio* di questa normativa era, a detta della Corte, “quella della sanatoria per sé stessa”, con la conseguente “stabilizzazione di situazioni già accertate come illegittime in via giurisdizionale”.

3.2. Atti aventi forza di legge e conflitto di attribuzione

Il problema sottoposto al giudizio della Corte, nel caso risolto con la sent. 419/00, riguardava l’ammissibilità di una questione di legittimità costituzionale sollevata avverso un decreto-legge reputato lesivo dei principi costituzionali dell’autonomia e dell’indipendenza dell’ordine giudiziario; in tale ipotesi, infatti, l’Avvocatura dello Stato aveva eccepito l’inammissibilità della questione.

²³ V., a tal proposito, sentt. 89/66, 84/96 e 244/97.

²⁴ A commento di questa sentenza v. A. CELOTTO, *Il controllo sulle leggi di sanatoria: “schemi” di giudizio di uno scrutinio “particolarmente rigoroso”*, in *Giur. cost.*, 1999, 127 ss.; F.S. CANTELLA, *Leggi di sanatoria e sindacato della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, 1291 ss.

²⁵ Punto 3.3 del Considerato in diritto.

²⁶ Punto 3.4 del Considerato in diritto.

La Consulta, facendo richiamo alla sent. 457/99 ed alle ordd. 144/00 e 398/99, pur non escludendo l'esperibilità di un conflitto di attribuzione avverso atti aventi forza di legge, ha ribadito il principio, già più volte affermato, secondo cui "lo strumento tipico per pervenire alla declaratoria di illegittimità costituzionale di una norma di legge della quale il giudice sia chiamato a fare applicazione" è costituito dal giudizio incidentale²⁷.

4. Leggi di interpretazione autentica e leggi retroattive

In merito al divieto di retroattività della legge la Corte costituzionale, con la sent. 416/99, ha dichiarato che, pur costituendo un "fondamentale valore di civiltà giuridica e principio generale dell'ordinamento, cui il legislatore deve in linea di principio attenersi", esso non trova riscontro nel dettato della Costituzione, eccezion fatta per l'art. 25 Cost. Deve, dunque, ritenersi che al legislatore ordinario, fuori dalla materia penale, non sia inibito emanare norme con efficacia retroattiva, purché, però, tale retroattività "trovi adeguata giustificazione sul piano della ragionevolezza e non si ponga in contrasto con altri valori e interessi costituzionalmente protetti"²⁸ (in questa stessa direzione: sentt. 148/99, 374/00 e 419/00 ed ordd. 44/99, 117/00 e 341/00²⁹). Tra questi "valori e interessi" la Corte ha inserito, confermando un indirizzo già da tempo espresso³⁰, il principio dell'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica che, "quale essenziale elemento dello Stato di diritto, non può essere leso da disposizioni retroattive, le quali trasmodino in un regolamento irrazionale di situazioni sostanziali fondate su leggi precedenti".

È sulla base di questo stesso principio che, con la sent. 229/99³¹, è stato risolto il giudizio di costituzionalità avente ad oggetto una legge di interpretazione autentica; in questo caso, infatti, la Consulta, con una motivazione, per ampi tratti, poi riproposta nella sent. 416/99³², ha svolto quello scrutinio della norma alla stregua del criterio di ragionevolezza di cui sopra si è detto, dichiarando che la norma denunciata trova la sua giustificazione in un "obiettivo dubbio ermeneutico", come tale in grado di escludere la violazione del principio di affidamento.

Nel caso risolto con la sent. 525/00, invece, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una norma nella parte in cui estendeva anche al periodo anteriore alla sua entrata in vigore l'efficacia dell'interpretazione autentica da essa dettata. In tale circostanza, infatti, si è ritenuto che la retroattività della norma in questione finisse col frustrare "l'affidamento dei soggetti nella possibilità di operare sulla base delle condizioni normative presenti nell'ordinamento in un dato

²⁷ Punto 5 del Considerato in diritto.

²⁸ Punto 6.1 del Considerato in diritto.

²⁹ V. per il periodo precedente a quello preso in esame per questa rassegna: sentt. 283/93, 6/94, 153/94 e 432/97.

³⁰ V., in particolare, sentt. 390/95 e 211/97.

³¹ ... a commento della quale, v. A. PUGIOTTO, *Una vicenda esemplare (in tema di interpretazione autentica e materia tributaria)*, in *Giur. cost.*, 1999, 2083 ss.

³² V. spec. il punto 3 del Considerato in diritto, quasi del tutto coincidente con il punto 6.1 del Considerato in diritto della sent. 416/99.

periodo storico, senza che vi fosse una ragionevole necessità di sacrificare tale affidamento nel bilanciamento con altri interessi costituzionali”³³.

5. Referendum

5.1. Referendum *abrogativo*

Nell’arco di tempo preso in considerazione la Corte è stata chiamata, più volte, a decidere sull’ammissibilità di richieste referendarie, attenendosi sostanzialmente ai criteri già in passato enucleati; ad es., nel caso del *referendum* c.d. elettorale (sent. 13/99³⁴), i giudici costituzionali hanno fatto richiamo ai requisiti della matrice unitaria, della univocità e della omogeneità dei quesiti referendari³⁵ ed alle caratteristiche proprie della materia elettorale³⁶, con riferimento in particolare all’esigenza di poter disporre, in ogni tempo, di una normativa operante³⁷.

È stata, inoltre, esclusa, nel caso in esame, sia la carenza di una matrice razionalmente unitaria, sia l’esistenza di un contenuto costituzionalmente vincolato della legge in questione, sia ancora, il carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo del *referendum*. Si è, poi, ritenuta sussistente, a differenza dell’ipotesi decisa con la sent. 26/97, la “piena garanzia di immediata applicabilità del sistema di risulta”.

Con la sent. 31/00³⁸, invece, è stata ritenuta inammissibile la richiesta referendaria sul testo unico sull’immigrazione, stante la natura composita delle norme contenute in esso; i giudici

³³ Punto 3 del Considerato in diritto.

³⁴ A commento di questa sentenza, tra i molti, v. F. TERESI, *Referendum elettorali riguardanti organi costituzionali o a rilevanza costituzionale: si conferma la discrezionalità della Corte sulla loro ammissibilità*, in *Nuove autonomie*, 1999, 130 ss.; G. BRUNELLI, *Manipolazione referendaria (e dintorni) in materia elettorale*, R. CALVANO, *La Corte e la valutazione del tasso di “novità” nella normativa di risulta nella sentenza n. 13 del 1999*, G. AZZARITI, *La resistibile ascesa del referendum sui sistemi elettorali: sull’ammissibilità del quesito dichiarata dalla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1999, risp. 104 ss., 111 ss. e 1283 ss.; M. RUOTOLO, *La reggia di Minasse (È possibile e razionale la distinzione tra “espansione” e “manipolazione” nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo?)*, R. SCIATTA, *Il nuovo referendum elettorale supera il vaglio della Corte costituzionale: conferma o incoerenza rispetto alla precedente giurisprudenza in materia elettorale?*, M.R. DONNARUMMA, *La giurisprudenza costituzionale ed il problema tuttora irrisolto del carattere “manipolativo” del referendum in materia elettorale*, in *Giur. it.*, 1999, risp. 1133 ss., 2002 ss. e 2203 ss. Sull’ammissibilità dei quesiti in materia elettorale v. A. PERTICI, *Le decisioni della Corte costituzionale in ordine all’ammissibilità dei referendum aventi ad oggetto le leggi elettorali*, in A. PIZZORUSSO-R. ROMBOLI-E. ROSSI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla determinazione della forma di governo*, a cura di S. Panizza, Torino 1997, 400 ss.; AA.VV., *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, a cura di R. Bin, Torino 1999.

³⁵ V. sentt. 16/78, 47/91 e 26/97.

³⁶ V. sentt. 429/95 e 107/96.

³⁷ V. sentt. 29/87, 47/91, 32/93 e 26/97.

³⁸ Per un commento complessivo delle sentt. 31-51/00 v. R. BIN, *Potremmo mai avere sentenze sui referendum del tutto soddisfacenti? Una considerazione d’insieme sulle decisioni “referendarie” del 2000*, in *Giur. cost.*, 2000, 222 ss.; A. MORRONE-A. PUGIOTTO, *La Corte e i referendum giustiziati*, in *Quad. cost.*, 2000, 413 ss.; F. TERESI, *I referendum di maggio: la Corte costituzionale conferma i suoi indirizzi con qualche novità*, in *Nuove autonomie*, 2000, 70 ss. In particolare, sulla sent. 31/00 v. M. CERASE, *Dal giudizio sull’ammissibilità del referendum a quello sulla sovranità dello Stato*, in *Giur.*

costituzionali hanno, poi, ritenuto che l'abrogazione di tali norme avrebbe potuto creare una lacuna per quel che riguarda le sanzioni penali a carico di coloro che sfruttano il fenomeno dell'immigrazione clandestina, rendendo, dunque, inadempiente l'Italia agli obblighi derivanti dall'Accordo di Schengen e dal Trattato di Amsterdam.

Questa decisione si segnala, inoltre, per la formula sibillina con la quale definisce a quali condizioni possano essere ammesse memorie provenienti da soggetti che non assumono la posizione di parti intervenienti; si dice, infatti, che non deve essere pregiudicato lo svolgimento del controllo di ammissibilità che “deve tenersi, e concludersi, secondo una scansione temporale definita”.

Seguono, poi, una serie di sentenze con le quali la Corte ha dichiarato l'ammissibilità di *referendum*, facendo riferimento ai requisiti menzionati nella sent. 13/99 (v. sentt. 32/00, 34/00, 44/00, 46/00, 47/00).

In alcuni casi la Consulta ha rinviato ad altre sentenze in precedenza emesse, stante l'analogia delle richieste referendarie; in tal senso la sent. 33/00³⁹ ha dichiarato l'ammissibilità del *referendum* elettorale, rimandando alla sent. 13/99; la stessa cosa è avvenuta con riferimento alla sent. 51/00, in questo caso, però, si è trattato di richiesta analoga ad altre già dichiarate inammissibili.

Ed ancora, con la sent. 35/00, la Corte ha dichiarato inammissibile il *referendum* sulla c.d. smilitarizzazione della Guardia di Finanza, ritenendo lo strumento referendario inidoneo a perseguire questo obiettivo, in quanto, anche dopo gli interventi abrogativi proposti, il carattere militare della Guardia di finanza avrebbe continuato a connotare l'assetto normativo del Corpo⁴⁰.

Anche nelle sentt. 36/00 e 43/00 il *referendum* è stato ritenuto inidoneo a raggiungere il fine indicato dai proponenti, con la conseguenza che, se la richiesta fosse stata ammessa, sarebbe stata proposta agli elettori una “falsa alternativa”.

Con la sent. 37/00⁴¹, invece, pur ritenendosi che l'obiettivo della separazione delle carriere dei magistrati requirenti e giudicanti non potesse essere interamente realizzato con l'eventuale abrogazione delle norme indicate, essendo comunque necessaria una “nuova organica disciplina”, la Consulta non ha ritenuto queste considerazioni tali da pregiudicare l'ammissibilità del *referendum*.

La sent. 38/00 ha dichiarato inammissibile la richiesta referendaria per la natura propositiva e non meramente abrogativa della stessa (vedi anche sentt. 40/00, 48/00, 50/00⁴²) e per la complessiva mancanza di chiarezza del quesito da sottoporre al corpo elettorale.

cost., 2000, 228 ss. e, pure, *ivi*, G. BASCHERINI, *Il referendum sull'immigrazione: l'intervento di soggetti terzi, la natura composita dell'oggetto referendario, il limite degli obblighi internazionali*, 233 ss.

³⁹ Sul problema relativo alla possibilità di riproporre il *referendum* per il quale non sia stato raggiunto il *quorum* v. P. CARETTI, *Il limite temporale alla riproponibilità di richieste referendarie*, in *Quad. cost.*, 2000, 125 ss.; G. CONSOLO, *Sulla possibilità di immediata riproposizione di un quesito referendario in caso di mancato raggiungimento del quorum*, in *Rass. parl.*, 2000, 75 ss.

⁴⁰ Su questo punto cfr. V. BALDINI, *Intento chiaro ma strumento inidoneo: ancora un nuovo limite all'ammissibilità del referendum abrogativo?*, in *Giur. cost.*, 2000, 1103 ss.

⁴¹ A commento di questa sentenza v. C.L. KUSTERMANN, *Sull'ammissibilità del referendum per la separazione delle carriere di giudici e pubblici ministeri*, in *Giur. cost.*, 2000, 297 ss.

⁴² V., a tal proposito, G. FILIPPETTA, *Oblío dell'art. 75 Cost. e tramonto del referendum abrogativo*, in *Giur. cost.*, 2000, 398 ss.

La Corte, inoltre, ha dichiarato l'inammissibilità di taluni *referendum* o per la disomogeneità delle disposizioni oggetto del giudizio (sentt. 39/00, 40/00, 50/00), o, ancora, per l'intrinseca contraddittorietà del quesito (sempre sent. 40/00).

Per quanto riguarda, invece, le richieste referendarie aventi ad oggetto delle norme attuative di direttive comunitarie, con le sentt. 41/00 e 45/00, ne è stata dichiarata l'inammissibilità, in quanto la loro eventuale abrogazione avrebbe esposto lo Stato italiano a responsabilità nei confronti della Comunità europea.

Sono stati, inoltre, dichiarati inammissibili due *referendum* abrogativi di norme "di specifica e diretta attuazione di un principio costituzionale" (sentt. 42/00 e 49/00); ricordiamo, in particolare, la sent. 49/00, nella quale la Corte ha, tra l'altro, affermato che la disciplina speciale del lavoro a domicilio, pur essendo costituzionalmente necessaria, non è a contenuto vincolato, sicché il legislatore può sostituirla o modificarla con altra disciplina.

Per finire, con la sent. 48/00, è stata respinta una richiesta referendaria per la mancata considerazione della modifica intervenuta nella normativa in oggetto.

5.2. Referendum *consultivo*

Con la sent. 496/00⁴³ la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di una delibera legislativa della regione Veneto che prevedeva lo svolgimento di un *referendum* consultivo per la presentazione di una proposta di legge costituzionale. L'argomentazione sviluppata dalla Consulta nella suddetta decisione parte dall'assunto che "nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall'art. 138 della Costituzione"⁴⁴.

Pertanto, come il *referendum* abrogativo non può incidere su fonti di grado costituzionale, allo stesso modo non è consentito "sollecitare il corpo elettorale regionale a farsi portatore di modificazioni costituzionali". D'altra parte, nemmeno l'invocazione del concetto di autonomia può lasciare spazio a tale tipo di consultazione popolare, stante la connessione esistente tra le "regole procedurali e organizzative della revisione" e il principio di unità e indivisibilità della Repubblica.

6. La potestà legislativa regionale

⁴³ Per un primo commento, v. A. PERTICI, *Brevi osservazioni in merito ai referendum consultivi regionali sulla devolution*, in *Foro it.*, 2001, I, 397 ss.; L. PEGORARO, *Il referendum consultivo del veneto: illegittimo o inopportuno?*, A. SPADARO, *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in *Quad. cost.*, 2001, risp. 126 ss. e 129 ss.; A. RUGGERI, *Ancora in tema di referendum regionali consultivi e di teoria delle fonti, secondo Corte cost. 496/2000*, in corso di pubblicazione in *Le Regioni*.

⁴⁴ Punto 4.1 del Considerato in diritto. La motivazione – come si vede – si poggia sul noto precedente di cui alla sent. 470/92.

6.1. I limiti generali alla potestà legislativa regionale

6.1.1. Il c.d. limite delle materie

Nel giudizio di costituzionalità definito con la sent. 196/99 la Corte si è trovata a dover valutare la legittimità costituzionale della legge-quadro statale sull'artigianato, laddove stabilisce che le norme della stessa “non si applicano nel territorio delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome che abbiano competenza primaria” nella suddetta materia.

Questa disposizione, infatti, a detta del rimettente, si sarebbe posta in contrasto con la riserva statale in materia previdenziale⁴⁵, in quanto in grado di ricomprendere anche la nozione di impresa artigiana ai fini previdenziali.

Ma il giudice delle leggi, interpretando le disposizioni della legge-quadro in senso conforme a Costituzione, ha ritenuto che la competenza primaria della Regione in materia di artigianato non possa, comunque, “estendersi fino a condizionare a presupposti autonomamente definiti dalla Regione l'applicabilità di discipline che il legislatore statale detti in materie diverse, di competenza statale almeno quanto ai principi, e con riferimento a presupposti definiti dallo stesso legislatore statale”.

6.1.2. Le leggi-provvedimento regionali

Da tempo la dottrina si è chiesta se le norme regionali debbano essere generali ed astratte e, di conseguenza, se siano ammissibili delle leggi-provvedimento regionali. I più recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale confermano la liceità di tali leggi, stante la mancanza di una riserva a favore dell'amministrazione per l'adozione di atti a contenuto particolare e concreto⁴⁶. D'altra parte, oggi, è forte la tendenza a sottrarre alla legge (e spostare in capo ai regolamenti) la disciplina dell'organizzazione dei pubblici uffici.

In particolare con le sentt. 225/99⁴⁷ e 226/99, la Corte ha fatto salva una legge-provvedimento della Regione Lombardia, fornendone un'interpretazione conforme a Costituzione, in virtù della quale tale legge, intervenendo “esclusivamente sulla approvazione del piano (...) in funzione di controllo e di compartecipazione come atto di consenso (espressione di scelta politica) alla decisione contenuta nell'atto sottoposto ad approvazione finale” non sanerebbe gli eventuali vizi della fase amministrativa di formazione del piano.

⁴⁵ In questo senso si è espressa la sent. 336/89, che ha riconosciuto, in questa materia, alle Regioni solo la potestà di integrazione e di attuazione o, in alcuni casi, quella concorrente.

⁴⁶ *Amplius*, T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2000, 179 s.

⁴⁷ V., a commento di questa sentenza, G.U. RESCIGNO, *Rinasce la distinzione-opposizione tra legge in senso formale e legge in senso materiale?*, in *Giur. cost.*, 1999, 2013 ss. e, nella stessa *Rivista*, A. SIMONCINI, *La legge “senza valore” (ovvero, della necessità di un giudizio sulla ragionevolezza delle scelte normative)*, 2024 ss.

In un altro caso deciso con la sent. 364/99, invece, i giudici costituzionali hanno dichiarato l'illegittimità costituzionale di una legge-provvedimento della Regione Abruzzo, con la quale si intendeva dare esecuzione ad una sentenza del Consiglio di Stato in materia di concorso pubblico, immettendo direttamente nei ruoli le parti soccombenti con un misura definita dalla Corte "*extra ordinem*". In questa circostanza, così come era avvenuto in passato⁴⁸, il giudice delle leggi ha avuto modo di ribadire la necessità che la legittimità costituzionale delle leggi-provvedimento sia valutata attraverso uno "scrutinio stretto", che consenta di accertare la "ragionevolezza" della stessa legge.

Per finire, con la sent. 141/99⁴⁹, è stata dichiarata l'incostituzionalità di una legge-provvedimento della Regione Sicilia, con la quale veniva disposta "con una formula contorta, già di per sé sospetta, una sanatoria per l'illegittima utilizzazione di fondi a fini non rientranti tra quelli individuati" da una precedente legge regionale. La Corte, a tal proposito, ha precisato che "la volontà di sanatoria, per poter legittimamente superare (...) una precedente valutazione dell'interesse pubblico già operata dalla legge, deve essere sostenuta dall'assunzione di altro interesse pubblico, non irragionevolmente idoneo a giustificare il contrasto"⁵⁰.

6.1.3. *Il limite della riserva di legge in materia penale*

La giurisprudenza costituzionale ha, sin qui, escluso che leggi regionali possano prevedere e sanzionare fattispecie criminose, anche se, con la sent. 487/89, si è detto che le leggi regionali, sia pure a certe condizioni, possono concorrere all'individuazione degli elementi costitutivi dei reati⁵¹.

Sulla scorta del suddetto orientamento, con la sent. 4/00, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una norma di una legge della Regione Sicilia che, qualificando il prelievo di fauna selvatica in maniera diversa rispetto alla legge statale, di fatto, finiva col dare vita ad una "indebita interferenza del legislatore regionale in materia sanzionata penalmente, con violazione, quindi, anche dell'art. 25, secondo comma, della Costituzione"⁵².

6.1.4. *Il limite della riserva di legge in materia processuale e giurisdizionale*

Anche in questa materia, così come in quella penale, la Corte ha ritenuto che sussista una riserva di legge statale ed è in questo senso che si è mossa la sent. 86/99 (v., analogamente, ordd. 243/00 e 255/00), laddove, a chiare lettere, ha affermato che "il legislatore regionale, secondo la costante e consolidata giurisprudenza (...) non può statuire in ordine a rimedi giurisdizionali, ovvero ai poteri o

⁴⁸ V. spec. sentt. 2/97 e 153/97.

⁴⁹ V., a tal proposito, A. CERRI, *Scrutinio più o meno rigoroso con riguardo a leggi provvedimento di sanatoria ed alla garanzia dei principi di eguaglianza, imparzialità e buon andamento*, in *Giur. cost.*, 1999, 1136 ss.

⁵⁰ Punto 4.2 del Considerato in diritto.

⁵¹ Sul punto v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 181.

⁵² Punto 7 del Considerato in diritto.

alle facoltà dell’Autorità giudiziaria, dato che l’art. 108 Cost. riserva la materia della giurisdizione e quella processuale alla competenza del legislatore statale”.

Con la sent. 224/99 è stata, però, ulteriormente precisata la portata di questa riserva di legge, nel senso che occorre distinguere tra “la disciplina legislativa che determina la possibilità, i limiti, le condizioni e le modalità per l’attribuzione a magistrati (...) di incarichi estranei ai loro compiti di istituto”, che, attenendo allo *status* del magistrato, rientra nella riserva di legge statale *ex art* 108 Cost., ed “una disciplina legislativa che, *sul presupposto* di quella, preveda l’attribuzione a magistrati di determinati incarichi”, che, come tale, esula dalla suddetta riserva.

La Corte, pertanto, non ha escluso che una legge regionale possa attribuire a magistrati della Corte dei conti determinati incarichi extraistituzionali, censurando tale disposizione solo nella parte in cui restringe tale scelta ai soli magistrati in servizio nell’ambito della Regione Siciliana.

Analogamente ha ragionato il giudice costituzionale nel giudizio definito con la sent. 285/99; in questo caso la disposizione impugnata era quella di una legge regionale che individuava uno dei componenti dell’Ufficio regionale per il *referendum* in uno dei magistrati della sezione giurisdizionale sarda della Corte dei conti. In tale circostanza, però, a differenza della sent. 224/99, non è stata ritenuta costituzionalmente illegittima la norma impugnata, non essendo tale incarico “susceptibile di determinare una situazione pregiudizievole per l’indipendenza e l’imparzialità del magistrato”.

6.2. I limiti speciali

6.2.1. Le norme fondamentali di riforma economico-sociale

In tema di potestà legislativa primaria o piena o esclusiva l’attenzione della Corte si è rivolta, in modo particolare, alla definizione del concetto di “norme fondamentali delle riforme economico-sociali”⁵³. Purtroppo, però, in qualche caso, la stessa Corte ha avallato quella “confusione”, molto spesso creata dallo stesso legislatore, tra le suddette norme ed i c.d. “principi fondamentali” stabiliti da leggi dello Stato (v., da ultimo, sent. 281/00), che costituiscono un limite della potestà legislativa concorrente, finendo così con il “degradare” la potestà primaria al rango di quella concorrente⁵⁴. In particolare, nella sent. 1/99 è stata richiamata precedente giurisprudenza secondo cui talune norme, contenute nella legge di “privatizzazione del pubblico impiego”, costituirebbero, al tempo stesso, “principi fondamentali posti dalla legislazione dello Stato” (sent. 479/95) e “norme di riforma economico-sociale” (sent. 406/95).

⁵³ V., da ultimo, L. LORELLO, *La potestà legislativa esclusiva della Regione Sicilia ed il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale. I più recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*, 1999, 773 ss.; P. VIRGA, *Le leggi di riforma economico-sociale come limite alla potestà legislativa primaria delle regioni a statuto speciale*, in *Nuove autonomie*, 2000, 7 ss.

⁵⁴ Per i rischi derivanti da una tale “confusione” v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 202 s., e la dottrina *ivi* richiamata.

Per quel che concerne, poi, i caratteri propri dell'anzidetto limite all'esercizio della competenza legislativa primaria, la Corte si è limitata, con la sent. 147/99⁵⁵ e, poi, con la successiva sent. 477/00⁵⁶, a riprendere quanto già affermato in precedenti decisioni⁵⁷, ritenendo requisiti necessari in tal senso “sia l'incisiva innovatività del contenuto normativo, tenuto anche conto delle finalità perseguite dal legislatore (...), sia la rilevanza della disciplina per la definizione (sia pure temporanea) del rapporto tra proprietà privata e potere pubblico e quindi per la vita economica e sociale della comunità intera, con la conseguente connotazione della norma come contenente principi che esigono una attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”. Nel caso in esame la Consulta ha ritenuto sussistenti tali criteri, definendo, quindi, l'art. 5-*bis* d.l. 11 luglio 1992 n. 333, conv., con mod., in l. 8 agosto 1992 n. 359, norma fondamentale di riforma economico-sociale (v., in tal senso, anche l'ord. 444/00).

Ma vi è di più: infatti, con la stessa sentenza, i giudici costituzionali hanno ritenuto che non possa ostare alla suddetta qualifica la circostanza che trattasi di una norma temporanea in attesa di una disciplina organica della materia⁵⁸. Anche in questo caso, però, nessuna novità, se è vero che già nella sent. 493/91 (oltre che nella già richiamata sent. 153/95) la Corte ha ammesso che le norme fondamentali possano avere carattere transitorio e speciale purchè dirette al perseguimento di “un obiettivo primario connesso ad una legge di riforma”⁵⁹.

Occorre, inoltre, fare menzione della sent. 168/99, nella quale è stato “ribadito” il carattere di norma fondamentale delle disposizioni legislative statali che individuano le specie cacciabili⁶⁰, con l'ulteriore precisazione che tale carattere compete anche a quelle norme che la Corte, nella sent. 323/98, ha definito “strettamente connesse con quelle che individuano le specie ammesse al prelievo venatorio”⁶¹. Sempre in questa materia, poi, la sent. 4/00 ha riconosciuto la qualifica di norma fondamentale anche alla legge statale che regola la procedura per l'emanazione del calendario venatorio e per la determinazione dell'ambito territoriale di caccia. In definitiva, come testimoniano in particolare queste ultime due decisioni, si è assistito ad un progressivo ampliamento della categoria delle norme fondamentali, con il conseguente depauperamento dell'autonomia legislativa regionale.

6.2.2. I principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato

⁵⁵ V., a commento di questa sentenza, S. MANGIAMELI, *Norme fondamentali delle riforme economico-sociali e indennizzo espropriativo*, in *Giur. cost.*, 1999, 2337 ss.

⁵⁶ V., in particolare, punto 3.2 del Considerato in diritto.

⁵⁷ V., sul punto, sia la sent. 153/95 richiamata nella suddetta decisione, sia la sent. 1033/1988, che ha modificato il precedente indirizzo restrittivo seguito dalla Corte. Per la definizione di tali caratteri v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 205.

⁵⁸ La materia in questione era quella dei criteri per la determinazione dell'indennizzo in caso di espropriazione, settore, questo, per il quale, da più di cento anni, si attende una “disciplina organica”.

⁵⁹ Anche per questo profilo, v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *op. et loc. ult. cit.*

⁶⁰ In questa direzione si erano già mosse le sentt. 1002/88, 577/90, 35/95 e 272/96.

⁶¹ Espressione, quest'ultima, utilizzata, peraltro, in altre sentenze e, da ultimo, nella sent. 477/00.

Altro limite della potestà legislativa regionale, in particolare di quella concorrente, è rappresentato dai c.d. principi fondamentali fissati in leggi statali. Abbiamo già visto del rischio di un sostanziale appiattimento di questo limite con quello delle norme fondamentali, rischio al quale, peraltro, la Corte non si è fin qui sottratta. Non è un caso che nella sent. 171/99 i giudici costituzionali si siano trovati ad affrontare una questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge statale in tema di rapporto d'impiego *part-time* dei dipendenti della pubblica amministrazione, questione sollevata dalla Regione Veneto e dalla Regione Lombardia.

A differenza della sent. 1/99 ed in conformità con le successive sentt. 185/99 e 507/00⁶², la Consulta ha qualificato come “principi fondamentali” della legislazione statale le norme introdotte dalla legge c.d. di privatizzazione del pubblico impiego, ne ha sottolineato, al punto 2.1 del Considerato in diritto, “l’ampiezza, l’incisività e la rilevanza nazionale” e ha concluso affermando che si tratta di “una disciplina che, per contenuti e finalità, incide su settori di importanza essenziale per la vita della comunità e che pertanto esige un’attuazione uniforme su tutto il territorio nazionale”. In altre parole, la Corte, anche da un punto di vista meramente terminologico, non si è allontanata da quanto affermato nella summenzionata sent. 147/99 a proposito delle norme fondamentali.

Ma la sent. 171/99 è interessante anche per altri profili: innanzitutto, perché, affermando la vincolatività di questi principi fondamentali per la potestà legislativa regionale, ha dichiarato che il sopravvenire di una tale disciplina legislativa statale comporta “l’effetto dell’abrogazione delle disposizioni regionali incompatibili (sentt. 153/95 e 498/93)”. In questo modo i giudici costituzionali sembrerebbero aver optato per quel modello teorico secondo cui legge statale e legge regionale non sono “legate” da un rapporto di “separazione” delle competenze, bensì da un rapporto di reciproca “integrazione”⁶³, anche se la stessa Corte ha, in più occasioni, ribadito il carattere “sussidiario” del modello della separazione, ritenendo che qualora la legge regionale in contrasto con i principi fondamentali non sia disapplicata in sede giudiziale e venga, anzi, adita la Corte costituzionale, nulla esclude la possibilità di una dichiarazione di illegittimità costituzionale della stessa fonte regionale per violazione dei principi fondamentali.

Inoltre, sempre con la sent. 171/99, i giudici di Palazzo della Consulta hanno ritenuto che siano vincolanti per la potestà legislativa regionale, “non solo le disposizioni che recano direttamente questi principi, ma anche tutte le altre disposizioni impugnate, purché legate alle prime da ‘un rapporto di coesistenzialità o di necessaria integrazione’ (sent. 406/95)”⁶⁴. Formula, questa, non nuova, cui la Corte ha fatto, più volte⁶⁵, riferimento per affermare la vincolatività non solo dei

⁶² Di quest’ultima v., in particolare, il punto 25 del Considerato in diritto.

⁶³ *Amplius*, A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino 1999, 76 ss.; T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 218 s. Ragiona in termini di integrazione tra le fonti anche A. SPADARO, nel suo *Sui principi di continuità dell’ordinamento, di sussidiarietà e di cooperazione fra Comunità/Unione Europea, Stato e Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 1041 ss.

⁶⁴ Punto 2.2 del Considerato in diritto.

⁶⁵ V., ad es., sent. 354/94.

principi, ma anche delle norme di dettaglio che li accompagnano⁶⁶. Da ultimo, con la sent. 89/00, si è affermato che anche una disposizione “a contenuto specifico e dettagliato”, è da considerare vincolante per la potestà legislativa regionale, qualora, “per la finalità perseguita”, si trovi in un “rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione” con le norme-principio che connotano quel dato settore normativo⁶⁷.

La Corte ha, infine, con la medesima decisione, dichiarato che, in caso di contrasto tra uno statuto regionale ed i principi fondamentali, debbano essere quest’ultimi a prevalere, in quanto gli statuti regionali, “competenti a vincolare la disciplina dell’organizzazione interna della regione, non possono costituire, di per sé, parametri per la valutazione di costituzionalità dei ‘principi fondamentali’ recati dalle leggi dello Stato, che, invece, vanno scrutinati – se del caso – in base alle norme costituzionali pertinenti”⁶⁸.

6.2.3. *La potestà legislativa regionale e l’attuazione della normativa comunitaria mediante regolamenti governativi*

La Corte si è occupata di questa tematica in due conflitti di attribuzione tra Stato e regioni, sollevati da queste ultime. In entrambi i casi le ricorrenti lamentavano la lesione delle proprie attribuzioni da parte di un regolamento con il quale il Governo aveva provveduto a dare attuazione a direttive comunitarie.

In particolare, nel conflitto risolto dalla sent. 169/99, il suddetto decreto presidenziale era stato definito dalle ricorrenti “uno strumento *extra ordinem*”, che “non troverebbe giustificazione né come espressione della funzione di indirizzo e di coordinamento né come manifestazione di potere regolamentare”⁶⁹. Lagnanze, queste, interamente recepite dalla Corte, la quale, sotto il primo profilo, ribadendo il suo consolidato orientamento, ha affermato che il Governo, nell’esercizio della funzione di indirizzo e di coordinamento, è tenuto a soddisfare “precisi requisiti di forma e di sostanza”⁷⁰, non riscontrabili nel provvedimento in questione.

Sotto il secondo profilo, la Consulta ha affermato che, pur non essendo i regolamenti legittimati, in via di principio, a disciplinare le materie di spettanza regionale, occorre tenere conto della tendenza del legislatore a fare, sempre più, ricorso a fonti di rango non legislativo; tendenza concretatasi, nel settore che qui ci interessa, nella previsione di cui all’art. 4, l. 9 marzo 1989 n. 86, che regola i casi e le modalità per l’esercizio del potere regolamentare.

La Corte, a questo proposito, ha sottolineato come il decreto in questione sia stato emanato “in assenza del necessario supporto legislativo”, facendo riferimento al fatto che il ricorso alla fonte

⁶⁶ T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 205.

⁶⁷ Punto 4 del Considerato in diritto.

⁶⁸ Punto 2.2 del Considerato in diritto. Sui rapporti tra statuto regionale e leggi-quadro dello Stato, v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 152 s. Per un primo commento alla sent. 171/99 v. A. SPADARO, *Pubblico impiego: lo Stato ha (sempre) ragione. Ovvero della “marginalità” della legge e dello statuto regionale (in merito alla sent. cost. n. 171/99)*, in *Giur. it.*, 2000, 605 ss.

⁶⁹ Punto 2.2 del Considerato in diritto.

regolamentare non è stato previsto nella legge comunitaria, come invece stabilito dal summenzionato art. 4.

Nella stessa direzione si è mossa la sent. 425/99⁷¹ laddove ha affermato che “anche nell’adozione della normativa di attuazione comunitaria, il regolamento statale (...) incontra il limite del principio di legalità”. Ed è proprio il rispetto di questo principio che le Regioni e le Province autonome sono “abilitate a difendere nel giudizio costituzionale”⁷².

È stata ribadita, dunque, l’essenzialità di un fondamento legislativo che, come già affermato nella sent. 150/82, “vincoli e diriga la scelta del Governo” ed alla cui determinazione possano contribuire le stesse direttive comunitarie.

Per quanto riguarda, infine, l’attuazione di queste ultime, la Corte, nella stessa sent. 425/99, ha dichiarato che le Regioni e le Province autonome devono “ordinariamente”⁷³ rivendicare le proprie competenze, non ricorrendo al giudizio di costituzionalità, ma “attraverso l’esercizio concreto delle proprie competenze”⁷⁴.

6.3. La c.d. “promulgazione parziale” delle leggi regionali siciliane

Numerose sono, poi, state le sentenze con le quali la Corte ha dichiarato cessata la materia del contendere a seguito dell’intervenuta promulgazione parziale⁷⁵ della legge da parte del Presidente della Regione. In queste decisioni, ed in particolare nella sent. 88/99, in linea con l’ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, i giudici costituzionali hanno affermato che “il potere di promulgazione del Presidente della Regione (...) si esercita necessariamente in modo unitario ed istantaneo rispetto al testo legislativo e, quindi, essendosi ormai esaurito rispetto alla legge in esame, è preclusa la possibilità di una successiva, autonoma promulgazione delle disposizioni impugnate o di parti di esse (da ultimo, sentt. 216/98 e 339/98). Pertanto, poiché le disposizioni denunciate non hanno prodotto, in difetto di promulgazione, alcun effetto nell’ordinamento, e non sono in grado di produrne, il presente giudizio risulta privo di oggetto e ricorrono i presupposti per dichiarare cessata la materia del contendere”⁷⁶.

⁷⁰ Punto 11 del Considerato in diritto.

⁷¹ V., a commento di questa decisione, G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla “decostituzionalizzazione” alla “delegificazione” dell’autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, 3746 ss.

⁷² Punto 5.3.2 del Considerato in diritto. Sul principio di legalità come regola che presiede ai rapporti tra Stato e Regioni (e Province autonome), v., anche, sentt. 278/93 e 250/96.

⁷³ Sul significato ambiguo di questo termine v. T. MARTINES-A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 212 nt. 64.

⁷⁴ Punto 5.3.1 del Considerato in diritto.

⁷⁵ Sul tema v. A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino 2001, 325 ss.

⁷⁶ In termini analoghi, ma con motivazione estremamente sintetica, si muovono anche le sentt. 139/99, 141/99, 347/99, 348/99, 349/99, 350/99, 352/99, 456/99, 465/99, 466/99, 467/99, 6/00, 130/00, 162/00, 225/00 e le ordd. 381/00 e 382/00.

In un caso (sent. 350/00), invece, l'Assemblea regionale siciliana, in seguito ad impugnazione di una propria delibera legislativa, ha approvato una nuova legge del tutto coincidente con quella precedente salvo che per il fatto di disporre l'“abrogazione” della norma impugnata. In questo modo è venuto meno l'oggetto del giudizio con la conseguente dichiarazione da parte della Corte costituzionale di cessazione della materia del contendere⁷⁷.

6.4. *La potestà legislativa delle province autonome di Trento e di Bolzano*

Nelle materie di competenza piena delle province autonome la disciplina statale può essere considerata immune da vizi di incostituzionalità solo se, “valutata nei suoi concreti svolgimenti e nelle sue particolari modalità, sia contenuta nei precisi limiti delle reali esigenze sottostanti all'interesse invocato e risulti essenziale o necessaria per la sua attuazione” (sent. 520/00⁷⁸).

6.5. *Leggi regionali ed autonomia comunale*

La Consulta, nella sent. 378/00, ha avuto modo di dichiarare che, nonostante le leggi regionali, in virtù degli artt. 5 e 128 cost., non possano mai comprimere l'autonomia dei comuni fino a negarla, tale autonomia “non implica una riserva intangibile di funzioni e non esclude che il legislatore regionale possa, nell'esercizio della sua competenza, individuare le dimensioni della stessa autonomia, valutando la maggiore efficienza della gestione a livello sovracomunale degli interessi coinvolti”.

In altre parole: l'esistenza di interessi generali può giustificare “l'eventuale emanazione di disposizioni legislative (statali e regionali) che vengano ad incidere su funzioni già assegnate agli enti locali”.

7. *Le norme di attuazione degli statuti speciali*

Nel corso del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, deciso con la sent. 520/00, l'Avvocatura dello Stato ha eccepito l'inammissibilità del ricorso, facendo leva sul carattere non costituzionale delle disposizioni che si assumevano violate; si trattava, in particolare, delle norme di attuazione dello statuto del Trentino-Alto Adige.

La Consulta ha rigettato tale eccezione ricordando che, secondo un'ormai costante giurisprudenza, “tali norme, emanate con l'osservanza di apposite procedure, hanno valenza integrativa del precetto statutario” e possono, pertanto, essere utilizzate come parametro in sede di giudizio di costituzionalità (v., al riguardo, anche la sent. 377/00).

⁷⁷ Sugli aspetti positivi di quest'ultima prassi che “non scarica sulle sole spalle del Presidente della Regione la responsabilità della decisione se far luogo alla promulgazione ‘anticipata’ delle disposizioni non impugnate”, v. A. RUGGERI- A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, cit., 328.

⁷⁸ Punto 6 del Considerato in diritto.

8. Atti privi di forza di legge

La Corte, nonostante un'autorevole dottrina⁷⁹ abbia, in passato, proposto di riconoscere "valore di legge" anche a taluni tipi di regolamenti governativi, ne ha finora escluso la sindacabilità in sede di giudizio sulle leggi.

In particolare, nel periodo considerato, sono stati sottratti al giudizio di legittimità costituzionale in quanto ritenuti atti privi di forza di legge:

- Il decreto del Ministro del tesoro 18 marzo n. 161 (ord. 150/99). A dire il vero, nel caso in questione la questione di legittimità costituzionale era stata, originariamente, sollevata in relazione all'art. 9 d.l. 3 maggio 1991 n. 143 (conv., con mod., in l. 5 luglio 1991 n. 197); questa norma, però, era stata abrogata dall'art. 161, comma 2, d.lgs. 1° settembre 1993 n. 385, in forza del quale ne era stata fatta salva l'applicabilità "fino alla data di entrata in vigore dei provvedimenti emanati dalle autorità creditizie"; questi provvedimenti sono stati dettati con il decreto del Ministro del tesoro sopra citato, contenente disposizioni coincidenti, per i profili in questione, con quelle contenute nel d.l. impugnato. Si sarebbe, dunque, potuto ipotizzare un trasferimento della q.l.c. alla disposizione sopravvenuta, trasferimento escluso dalla Corte, in quanto trattasi di atto privo di forza di legge.
- I decreti del Ministro dei trasporti 22 giugno 1984 n. 1542 e 16 giugno 1979 n. 1626 (ordd. 160/99 e 291/99); in questo caso la Corte ha dedotto la natura dei dd.mm. citati, quali atti non aventi forza di legge, dalla loro intitolazione, dalla definizione datane dall'atto sulla base del quale sono stati emanati e dalla procedura seguita per la loro adozione (*ex plurimis*, ordd. 208/97 e 43/98).
- Il d.P.R. 16 dicembre 1992 n. 495 (ord. 430/00); trattasi, in questo caso, del regolamento di esecuzione del nuovo codice della strada.
- Il d.P.R. 8 aprile 1998 n. 169 (ord. 100/00); anche qui la natura regolamentare dell'atto impugnato è stata dedotta "sia dalla denominazione, sia dalle premesse del decreto, adottato con il procedimento di cui all'art. 17, comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sia infine dal tenore dell'art. 3, comma 78, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, sulla cui base esso è stato emanato".
- Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 aprile 1997 (ord. 139/00).
- Il d.P.R. 24 luglio 1996 n. 503 (ord. 328/00).
- Il d.P.R. 18 luglio 1986 n. 545 (sent. 406/00). A dire il vero, in questo caso il giudice *a quo* dubitava della legittimità costituzionale di una norma del codice penale militare di pace, quindi di un atto avente forza di legge. I giudici costituzionali hanno, però, obiettato che, in realtà, la situazione di asserita compromissione dei valori costituzionali sarebbe stata semmai addebitabile al regolamento di disciplina militare e, dunque, ad una norma di rango secondario come tale sottratta al

⁷⁹ C. MORTATI, *Atti con forza di legge e sindacato di costituzionalità*, Milano 1964.

sindacato costituzionale delle leggi. A questo punto, ci si sarebbe aspettata una pronuncia di inammissibilità da parte della Corte, la quale ha, invece, ritenuto di dover decidere sulla fondatezza della questione esaminando e smontando le diverse accuse di incostituzionalità sollevate nel giudizio principale.

- Il d.P.R. 19 aprile 1994 n. 575 (sent. 427/00 e ord. 554/00). Con la menzionata sent. 427/00 i giudici costituzionali hanno precisato che l'essere i regolamenti delegati sottratti al sindacato di costituzionalità non pregiudica "il pieno esplicarsi della garanzia della Costituzione nel sistema delle fonti". Infatti "la garanzia è normalmente da ricercare, volta a volta, a seconda dei casi, o nella questione di costituzionalità sulla legge abilitante il Governo all'adozione del regolamento, ove il vizio sia a essa riconducibile (...); o nel controllo di legittimità sul regolamento, nell'ambito dei poteri spettanti ai giudici ordinari o amministrativi, ove il vizio sia proprio ed esclusivo del regolamento stesso"⁸⁰.

Interessante è, infine, l'ord. 230/99, con la quale la Consulta ha affermato che spetta al giudice rimettente, "ancora prima della sottoponibilità al giudizio della Corte di norme contenute in atti regolamentari adottati alla stregua dell'art. 17, comma 2, l. 23 agosto 1988 n. 400, (...) valutare i rapporti tra le norme aventi forza di legge e le disposizioni regolamentari che le riproducono in atti di 'delegificazione', fuori della materia che la legge (...) ha previsto come suscettibile della 'delegificazione' stessa"⁸¹. In questo caso i giudici costituzionali, pur trovandosi di fronte ad un atto impugnato di natura regolamentare, hanno ritenuto di dover ordinare la restituzione degli atti al giudice *a quo*, piuttosto che dichiarare la manifesta inammissibilità della q.l.c., in quanto il regolamento delegato era stato emanato in una materia per la quale la legge non aveva disposto la delegificazione.

9. Le norme comunitarie e la competenza della Corte costituzionale in caso di loro violazione

Con le sentt. 85/99 e 424/99, in conformità con la più recente giurisprudenza in tema di rapporti tra norme comunitarie e norme interne, la Corte, adita in via principale, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di due leggi regionali (una della Regione Abruzzo e l'altra della Regione Friuli-Venezia Giulia) per violazione, rispettivamente, dell'art. 92 del trattato CEE e di un regolamento comunitario. Nell'annullare le leggi regionali di cui sopra, i giudici di Palazzo della Consulta hanno fatto espresso riferimento alla sent. 384/94, nonché alla sentt. 94, 482 e 520/95, quest'ultime relative

⁸⁰ Punto 4 del Considerato in diritto.

⁸¹ La parte della motivazione sopra riportata sembrerebbe ammettere la "sottoponibilità" di norme regolamentari al giudizio della Corte. A ben vedere, però, i giudici costituzionali hanno, qui, voluto porre una sorta di priorità nelle valutazioni che devono essere effettuate dal giudice *a quo* in caso di applicazione di un regolamento c.d. delegato, senza alcuna inversione di quello che è ormai un consolidato orientamento giurisprudenziale. Resta, però, l'intrinseca contraddittorietà della motivazione di cui sopra: infatti, l'una operazione (consistente nella verifica dell'esistenza di una legge che autorizzi la delegificazione), qualunque ne sia l'esito, esclude o, quantomeno, dovrebbe escludere l'altra (che si estrinseca, a detta della Corte, nella valutazione della possibilità di sottoporre la norma regolamentare al giudizio della Consulta).

al caso di violazione degli obblighi comunitari da parte di legge statale, invasiva della sfera di competenza regionale.

Anche in tale circostanza la Corte ha, dunque, ribadito la sua competenza a conoscere delle violazioni del diritto comunitario, sia pure in ipotesi ben determinate⁸².

10. *Le norme di diritto internazionale pattizio e il loro rapporto con la Costituzione*

Anche su questo tema, la Corte, nel periodo preso in esame, ha avuto modo di pronunciarsi. Con la sent. 388/99⁸³ ha, infatti, dichiarato che “indipendentemente dal valore da attribuire alle norme pattizie, che non si collocano di per se stesse a livello costituzionale (tra le molte sentt. 188/80 e 315/90), mentre spetta al legislatore dare ad esse attuazione (sent. 172/87), è da rilevare che i diritti umani, garantiti da convenzioni universali o regionali sottoscritte dall’Italia, trovano espressione, e non meno intensa garanzia, nella Costituzione (cfr. sent. 399/98): non solo per il valore da attribuire al generale riconoscimento dei diritti inviolabili dell’uomo fatto dall’art. 2 Cost., sempre più avvertiti dalla coscienza contemporanea come coesenziali alla dignità della persona (cfr. sent. 167/99), ma anche perché, al di là della coincidenza nei cataloghi di tali diritti, le diverse formule che li esprimono si integrano, completandosi reciprocamente nella interpretazione”⁸⁴.

La Consulta ha, dunque, affermato la necessità di una reciproca integrazione, sul piano interpretativo, della Costituzione e delle Carte internazionali sui diritti umani.

Per quanto riguarda, invece, il problema della collocazione delle norme pattizie nel sistema delle fonti, la Corte, limitandosi ad escludere che tali norme possano equipararsi a leggi costituzionali, ne ha, sostanzialmente, lasciato impregiudicato il valore. Ciò, se, per un verso, impedisce che esse possano avere una forza attiva pari a quella delle suddette leggi, per altro verso, non è di ostacolo al riconoscimento di una loro forza passiva superiore a quella delle leggi ordinarie⁸⁵.

A questo proposito, una parte della dottrina ha, da tempo, ritenuto che la protezione di cui godrebbero questi documenti non possa “arrestarsi neppure davanti a leggi costituzionali che dovessero comportare un regresso lungo la via della realizzazione del patrimonio assiologico

⁸² Per un più ampio esame dei cinque casi di contrasto tra norme interne e norme comunitarie in cui la Corte si è finora riservata il potere di dirimere il conflitto, v. A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 176 s.

⁸³ V., sul tema, L. MONTANARI, *Dalla Corte una conferma sul rango primario della Convenzione europea dei diritti dell’uomo: ma forse con un’inedita apertura*, in *Giur. cost.*, 1999, 3001 ss.; M. RUOTOLO, *La “funzione ermeneutica” delle convenzioni internazionali sui diritti umani nei confronti delle disposizioni costituzionali*, in *Dir. soc.*, 2000, 291 ss.

⁸⁴ Punto 2.1 del Considerato in diritto.

⁸⁵ Da ultimo, la Corte è poi tornata ad appiattirsi per intero sulla tesi tradizionale: v. sent. 73/01, in cui si dice che “le norme di diritto internazionale pattizio prive di un particolare fondamento costituzionale assumono (...) nell’ordinamento nazionale il valore conferito loro dalla forza dell’atto che ne dà esecuzione”.

racchiuso nella formula dell'art. 2 (e negli altri enunciati costituzionali del medesimo genere) al quale si dimostrino immediatamente serventi le fonti internazionali già eseguite⁸⁶.

11. *Le norme di attuazione del Concordato*

Con la sent. 390/99 la Corte ha affermato che, mentre la legittimità costituzionale delle norme di derivazione concordataria o vincolate per l'attuazione di esse deve essere valutata in relazione ai soli "principi supremi dell'ordinamento costituzionale"⁸⁷, il parametro del giudizio di costituzionalità delle norme di attuazione, "stabilite da una legge ordinaria", non è dato solo dai suddetti principi supremi; e ciò perché la legge in questione è stata impugnata, non per quello che lo stesso Concordato prevede, ma per le scelte discrezionali che la medesima legge contiene (nella fattispecie la norma impugnata era la legge 25 marzo 1985 n. 121, di ratifica ed esecuzione dell'Accordo firmato a Roma il 18 febbraio 1984, modificativo del Concordato lateranense, nella parte in cui dà esecuzione all'art. 9, n.2, di tale Accordo).

⁸⁶ A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori*, cit., 130. Sul punto v. anche G. SORRENTI, *Le carte internazionali sui diritti umani: un'ipotesi di "copertura" costituzionale "a più facce"*, in *Pol. dir.*, 1997, 349 ss.

⁸⁷ V., in particolare, sent. 1/77.