

SENTENZA N. 282

ANNO 2002

La nuova formulazione dell'art. 117, comma 3, rispetto a quella previgente dell'art. 117, comma 1, esprime l'intento di una più netta distinzione fra la competenza regionale a legiferare in queste materie e la competenza statale, limitata alla determinazione dei principi fondamentali della disciplina. Ciò non significa però che i principi possano trarsi solo da leggi statali nuove, espressamente rivolte a tale scopo. Specie nella fase della transizione dal vecchio al nuovo sistema di riparto delle competenze, la legislazione regionale concorrente dovrà svolgersi nel rispetto dei principi fondamentali comunque risultanti dalla legislazione statale già in vigore.

Principi e regole

Corte Costituzionale, 30/12/2009, (ud. 16/12/2009, dep. 30/12/2009), n.340

Come chiarito da questa Corte nella sentenza n. 200 del 2009, appartengono alla categoria delle disposizioni espressive di principi fondamentali di competenza statale quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale, «necessitano per la loro attuazione dell'intervento del legislatore regionale il quale deve conformare la sua azione all'osservanza dei principi fondamentali stessi; in particolare, lo svolgimento attuativo dei predetti principi è necessario quando si tratta di disciplinare situazioni legate a valutazioni coinvolgenti le specifiche realtà territoriali delle Regioni, anche sotto il profilo socio-economico». Come rilevato dalla Corte costituzionale nella richiamata sentenza, la relazione tra normativa di principio e normativa di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri e obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

Corte Costituzionale, 21/01/2010, (ud. 13/01/2010, dep. 21/01/2010), n.16

Invero, come questa Corte ha già affermato, il vaglio di costituzionalità, che deve verificare il rispetto del rapporto tra normativa di principio e normativa di dettaglio, va inteso nel senso che l'una è volta a prescrivere criteri e obiettivi, mentre all'altra spetta l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi (sentenze n. 237 del 2009 e n. 181 del 2006). Inoltre, la specificità delle prescrizioni, di per sé, neppure può escludere il carattere di principio di una norma, qualora essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione (sentenze n. 237 del 2009 e n. 430 del 2007). Infine, si deve aggiungere che, nella dinamica dei rapporti tra Stato e Regioni, la stessa nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tenere conto del contesto, del momento congiunturale in relazione ai quali l'accertamento va compiuto e della peculiarità della materia.

Successione leggi statali-leggi regionali

Legge del 10/02/1953 - N. 62

Art. 9 - Condizioni per l'esercizio della potestà legislativa da parte della Regione.

L'emanazione di norme legislative da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'articolo 117 della Costituzione si svolge nei limiti dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti.

Le Regioni esercitano la predetta funzione legislativa ad emanazione avvenuta dei corrispondenti decreti previsti dal primo comma dell'articolo 17 della legge concernente provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario, o comunque dopo un biennio dall'entrata in vigore della predetta legge. Entro lo stesso biennio, in attuazione della IX disposizione transitoria della Costituzione, la Repubblica adegua la propria legislazione alle competenze legislative attribuite alle Regioni (1).

(1) Articolo sostituito dall'articolo 17, comma 3, Legge 16 maggio 1970, n. 281.

Corte Costituzionale, 19/12/2003, (ud. 10/12/2003, dep. 19/12/2003), n.359

In realtà l'intera legge si fonda sul presupposto - da ritenere in contrasto con l'assetto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni - secondo cui queste ultime, in assenza di una specifica disciplina di un determinato fenomeno emergente nella vita sociale, abbiano in via provvisoria poteri illimitati di legiferare.

D'altra parte, si è già visto come il mobbing non sia fenomeno esclusivamente italiano, ignoto agli organi comunitari; va evidenziato, infatti, che gli stessi atti comunitari sopra citati portano ad escludere che esso, nei suoi aspetti generali e per quanto riguarda i principi fondamentali, possa essere oggetto di discipline territorialmente differenziate. La citata risoluzione del Parlamento europeo AS-0283/2001, infatti, al punto 10 «esorta gli Stati membri (...) a verificare e ad uniformare la definizione della fattispecie del mobbing».

Ciò non esclude che le Regioni possano intervenire, con propri atti normativi, anche con misure di sostegno idonee a studiare il fenomeno in tutti i suoi profili e a prevenirlo o limitarlo nelle sue conseguenze. Deve, viceversa, ritenersi certamente precluso alle Regioni di intervenire, in ambiti di potestà normativa concorrente, dettando norme che vanno ad incidere sul terreno dei principi fondamentali, che è quanto si è verificato nel caso di specie. La legge regionale impugnata, contenendo nell'art. 2 una definizione generale del fenomeno mobbing che costituisce il fondamento di tutte le altre singole disposizioni, è evidentemente viziata da illegittimità costituzionale. Siffatta illegittimità si riverbera, dalla citata norma definitoria, sull'intero testo legislativo.

Corte Costituzionale, 21/03/2011, (ud. 09/03/2011, dep. 21/03/2011), n.92

Questa Corte, con la citata sentenza, nel pronunciarsi sulla questione di fondo concernente la distinzione tra le norme generali sull'istruzione, riservate in via esclusiva allo Stato dall'art. 117, comma secondo, lettera n), Cost., e i principi fondamentali della materia istruzione, rientrante questa nella competenza legislativa concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., ha affermato, testualmente, che rientrano tra le norme generali sull'istruzione «quelle disposizioni statali che definiscono la struttura portante del sistema nazionale di istruzione e che richiedono di essere applicate in modo necessariamente unitario ed uniforme in tutto il territorio nazionale, assicurando, mediante una offerta formativa omogenea, la sostanziale parità di trattamento tra gli utenti che fruiscono del servizio dell'istruzione (interesse primario di rilievo costituzionale), nonché la libertà di istituire scuole e la parità tra le scuole statali e non statali».

Sono, invece, espressione di principi fondamentali della materia dell'istruzione «quelle norme che, nel fissare criteri, obiettivi, direttive o discipline, pur tese ad assicurare la esistenza di elementi di base comuni sul territorio nazionale in ordine alle modalità di fruizione del servizio dell'istruzione, da un lato, non sono riconducibili a quella struttura essenziale del sistema d'istruzione che

caratterizza le norme generali sull'istruzione, dall'altra, necessitano, per la loro attuazione (e non già per la loro semplice esecuzione) dell'intervento del legislatore regionale».

Distinzione nuova-vecchia e tecnica dell'autoqualificazione

Legge del 05/06/2003 - N. 131

Art. 1 - (Attuazione dell'articolo 117, primo e terzo comma, della Costituzione, in materia di legislazione regionale)

1. Costituiscono vincoli alla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, quelli derivanti dalle norme di diritto internazionale generalmente riconosciute, di cui all'articolo 10 della Costituzione, da accordi di reciproca limitazione della sovranità, di cui all'articolo 11 della Costituzione, dall'ordinamento comunitario e dai trattati internazionali.

2. Le disposizioni normative statali vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge nelle materie appartenenti alla legislazione regionale continuano ad applicarsi, in ciascuna Regione, fino alla data di entrata in vigore delle disposizioni regionali in materia, fermo quanto previsto al comma 3, 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.

3. Nelle materie appartenenti alla legislazione concorrente, le Regioni esercitano la potestà legislativa nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti.

4. In sede di prima applicazione, per orientare l'iniziativa legislativa dello Stato e delle Regioni fino all'entrata in vigore delle leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali, il Governo è delegato ad adottare, entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri di concerto con i Ministri interessati, uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, attenendosi ai principi della esclusività, adeguatezza, chiarezza, proporzionalità ed omogeneità e indicando, in ciascun decreto, gli ambiti normativi che non vi sono compresi. Gli schemi dei decreti, dopo l'acquisizione del parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, di seguito denominata: "Conferenza Stato-Regioni", sono trasmessi alle Camere per l'acquisizione del parere da parte delle competenti Commissioni parlamentari, compreso quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali, da rendersi entro sessanta giorni dall'assegnazione alle Commissioni medesime. Acquisiti tali pareri, il Governo ritrasmette i testi, con le proprie osservazioni e con le eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato-Regioni ed alle Camere per il parere definitivo, da rendersi, rispettivamente, entro trenta e sessanta giorni dalla trasmissione dei testi medesimi. Il parere parlamentare definitivo è reso dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali. Gli schemi di decreto legislativo sono esaminati rilevando se in essi non siano indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ai sensi del presente comma, ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale. In tal caso il Governo può omettere quelle disposizioni dal decreto legislativo, oppure le può modificare in conformità alle indicazioni contenute nel parere o, altrimenti, deve trasmettere ai Presidenti delle Camere e al Presidente della Commissione

parlamentare per le questioni regionali una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dal parere parlamentare (1) (2).

5. Nei decreti legislativi di cui al comma 4, sempre a titolo di mera ricognizione, possono essere individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione (3).

6. Nella predisposizione dei decreti legislativi di cui al comma 4, il Governo si attiene ai seguenti criteri direttivi:

a) individuazione dei principi fondamentali per settori organici della materia in base a criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle affini, presupposte, strumentali e complementari, e in modo da salvaguardare la potestà legislativa riconosciuta alle Regioni ai sensi dell'articolo 117, terzo comma, della Costituzione;

b) considerazione prioritaria, ai fini dell'individuazione dei principi fondamentali, delle disposizioni statali rilevanti per garantire l'unità giuridica ed economica, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il rispetto delle norme e dei trattati internazionali e della normativa comunitaria, la tutela dell'incolumità e della sicurezza pubblica, nonché il rispetto dei principi generali in materia di procedimenti amministrativi e di atti concessori o autorizzatori;

c) considerazione prioritaria del nuovo sistema di rapporti istituzionali derivante dagli articoli 114, 117 e 118 della Costituzione;

d) considerazione prioritaria degli obiettivi generali assegnati dall'articolo 51, primo comma, e dall'articolo 117, settimo comma, della Costituzione, alla legislazione regionale;

e) coordinamento formale delle disposizioni di principio e loro eventuale semplificazione (4).

(1) Comma modificato dall'articolo 1, comma 2, della legge 28 maggio 2004, n. 140 e, successivamente, dall'articolo 4, comma 1, della legge 27 dicembre 2004, n. 306.

(2) Per l'attuazione del presente comma vedi il D.Lgs. 2 febbraio 2006, n. 30.

(3) La Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza 28 luglio 2004, n. 280, l'illegittimità del presente comma.

(4) La Corte costituzionale ha dichiarato, con sentenza 28 luglio 2004, n. 280, l'illegittimità del presente comma.

Corte Costituzionale, 28/07/2004, (ud. 13/07/2004, dep. 28/07/2004), n.280

3. - Le questioni sono in parte infondate ed in parte fondate nei termini di seguito prospettati.

Il profilo principale dei diversi ricorsi proposti si incentra essenzialmente sull'asserita incongruenza-contraddittorietà, sotto molteplici profili, del conferimento di una delega al Governo per l'adozione di decreti "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali delle materie dell'art. 117 della Costituzione, tanto che, secondo le ricorrenti, la formula della "mera ricognizione" sarebbe, in definitiva, soltanto un espediente verbale impiegato dal legislatore per "cercare di superare la troppo

palese incostituzionalità di una delega che avesse avuto ad oggetto la «determinazione» dei principi fondamentali".

Tale assunto non è però condivisibile, non tanto per la ragione che, in determinate circostanze, l'enunciazione di principi fondamentali relativi a singole materie di competenza concorrente può anche costituire oggetto di un atto legislativo delegato senza ledere attribuzioni regionali (cfr. sentenza n. 359 del 1993 e anche n. 303 del 2003), quanto piuttosto perché la delega in esame presenta contenuti, finalità e profili del tutto peculiari. Proprio per questo il sindacato di costituzionalità sulla delega legislativa postula, secondo la costante giurisprudenza sull'art. 76 della Costituzione, un processo interpretativo relativo all'oggetto, ai principi ed ai criteri direttivi della delega, "tenendo conto del complessivo contesto di norme in cui si collocano e delle ragioni e finalità poste a fondamento della legge di delegazione" (sentenze n. 125 del 2003, n. 425 e n. 163 del 2000).

E' in conformità a questo metodo, pertanto, che va scrutinato l'art. 1, comma 4, della legge n. 131 del 2003, che, da un lato, conferisce delega per l'adozione di decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali vigenti nelle materie dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, mentre, dall'altro lato, contestualmente stabilisce che spetta comunque al Parlamento definire i "nuovi" principi. Il comma 4 è in ogni caso una norma dichiaratamente di "prima applicazione", finalizzata a predisporre un meccanismo di ricognizione dei principi fondamentali, allo scopo esclusivo di "orientare" l'iniziativa legislativa statale e regionale.

Si tratta perciò di un quadro ricognitivo di principi già esistenti, utilizzabile transitoriamente fino a quando il nuovo assetto delle competenze legislative regionali, determinato dal mutamento del Titolo V della Costituzione, andrà a regime, e cioè - come già detto - fino al momento della "entrata in vigore delle apposite leggi con le quali il Parlamento definirà i nuovi principi fondamentali". Per di più, è soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato, "o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti".

E' ben vero che la "forza di legge" caratterizza i decreti delegati, ma, nel caso di specie, risulta chiaro che oggetto della delega è esclusivamente l'espletamento di un'attività che non deve andare al di là della mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni. D'altra parte, anche i principi direttivi enunciati nel citato comma 4 con il loro contenuto assai vago e generico indirizzano e delimitano il compito del legislatore delegato verso l'espletamento dell'indicata funzione ricognitiva. Il Governo è infatti abilitato a procedere, con attività adeguata e proporzionata allo scopo, esclusivamente all'individuazione, nell'ambito della legislazione vigente, di norme-principio chiare ed omogenee, tenendo peraltro conto che non tutte le disposizioni che in

tal senso si autoqualificano, né "il loro compiuto tenore letterale" costituiscono in ogni caso "principi della legislazione dello Stato", ma soltanto "i nuclei essenziali del contenuto normativo" che tali disposizioni esprimono (sentenza n. 482 del 1995).

L'intento di conferire carattere sostanzialmente ricognitivo all'attività delegata può trovare ulteriore conferma nelle norme procedurali previste dalla delega stessa, che dispongono un'articolata serie di pareri obbligatori della Conferenza Stato-Regioni, delle commissioni parlamentari competenti e infine quello definitivo della Commissione parlamentare per le questioni regionali sugli schemi dei decreti legislativi, al fine esclusivo di rilevare se "non siano stati indicati alcuni dei principi fondamentali ovvero se vi siano disposizioni che abbiano un contenuto innovativo dei principi fondamentali (...) ovvero si riferiscano a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale". In tutte queste ipotesi il Governo, ove decida di non attenersi alle relative indicazioni, si deve assumere la formale responsabilità politica, comunicando ai Presidenti delle Camere ed al Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni delle difformità dei decreti rispetto al parere parlamentare.

Dal citato art. 1, comma 4, così come interpretato alla stregua delle formule testuali adottate, del contesto normativo in cui si colloca e delle finalità della stessa legge n. 131, quali risultano dai relativi lavori preparatori, emerge dunque una prescrizione normativa, che giustifica una lettura "minimale" della delega ivi disposta, tale comunque da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente (cfr. sentenza n. 427 del 2000), evitando così le prospettate censure di costituzionalità incentrate essenzialmente sulla contraddittorietà con la riconosciuta competenza parlamentare a definire i "nuovi" principi fondamentali.

La delega legislativa in esame può quindi essere assimilata, date le reciproche implicazioni tra attività ricognitiva e attività di coordinamento normativo, a quella di compilazione dei testi unici - piuttosto frequenti a partire dalla legge 15 marzo 1997, n. 59 - per il coordinamento e la semplificazione di una pluralità di disposizioni vigenti in una determinata materia. La prassi parlamentare relativa a questi tipi di delega mostra una certa indistinzione nell'uso dei termini "delega" o "autorizzazione" da parte delle rispettive leggi di conferimento ed anche casi di leggi formalmente di delega caratterizzate dall'assenza o vaghezza dei principi direttivi, le quali, nonostante il nomen e la formale attribuzione della "forza di legge" ai relativi decreti, in realtà consentono al Governo soltanto il coordinamento di disposizioni preesistenti (cfr. sentenza n. 354 del 1998).

4. - Va però osservato che con la prospettata lettura "minimale" - l'unica conforme a Costituzione - dell'oggetto della delega, di cui al citato comma 4, in termini di "mera ricognizione" e non di innovazione-determinazione dei principi fondamentali vigenti, appaiono in contrasto i commi 5 e 6 dello stesso articolo 1.

Ed infatti, il comma 5, disponendo che nei decreti legislativi di cui al comma 4 possano essere "individuate le disposizioni che riguardano le stesse materie, ma che rientrano nella competenza esclusiva dello Stato", estende l'oggetto della delega anche all'asserita ricognizione, nell'ambito

delle materie riservate al legislatore statale, della disciplina di quelle funzioni che hanno "natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti" (sentenza n. 536 del 2002). Il Governo delegato non può però in questa ipotesi limitarsi ad una mera attività ricognitiva, giacché, dovendo identificare le disposizioni che incidono su materie o submaterie di competenza regionale concorrente, contemporaneamente riservate alla competenza esclusiva statale, deve necessariamente fare opera di interpretazione del contenuto delle materie in questione.

Si tratta quindi di un'attività interpretativa, largamente discrezionale, che potrebbe finire con l'estendersi anche a tutte le altre tipologie di competenza legislativa previste dall'art. 117 della Costituzione, attraverso la individuazione e definizione delle materie e delle varie funzioni ad esse attinenti. E' pertanto evidente che con la lettura "minimale" della delega, così come configurata dal comma 4, contrasta la disposizione del comma in esame, che amplia notevolmente e in maniera del tutto indeterminata l'oggetto della delega stessa fino eventualmente a comprendere il ridisegno delle materie, per di più in assenza di appositi principi direttivi, giacché quelli enunciati nel comma 4, a prescindere dalla mancanza di qualsiasi rinvio ad essi, appaiono inadeguati. Sotto questi profili risulta quindi chiara la violazione dell'art. 76 della Costituzione.

5. - Il prospettato contrasto con la configurazione "minimale" della delega è riscontrabile anche riguardo al comma 6 dello stesso art. 1, che, nell'indicare i criteri direttivi della delega, fa espresso riferimento - mutuando le formule lessicali della legge 22 luglio 1975, n. 382 relative al trasferimento delle funzioni amministrative alle Regioni - ai "settori organici della materia", nonché ai criteri oggettivi desumibili dal complesso delle funzioni e da quelle "affini, presupposte, strumentali e complementari", allo scopo di individuare i principi fondamentali vigenti. E' evidente che in questo modo viene del tutto alterato il carattere ricognitivo dell'attività delegata al Governo in favore di forme di attività di tipo selettivo, dal momento che i predetti criteri direttivi non solo evocano nella terminologia impiegata l'improprio profilo della ridefinizione delle materie, ma stabiliscono, sia pure in modo assolutamente generico, anche una serie di "considerazioni prioritarie" nella prevista identificazione dei principi fondamentali vigenti, tale da configurare una sorta di gerarchia tra di essi. Il citato comma 6 elenca infatti una serie di criteri direttivi destinati ad indirizzare, a prescindere dall'ambiguità delle singole previsioni, il Governo nella formazione dei decreti delegati, che pur dovrebbero essere "meramente ricognitivi", a prendere prioritariamente in considerazione predeterminati interessi e funzioni. L'oggetto della delega viene così ad estendersi, in maniera impropria ed indeterminata, ad un'attività di sostanziale riparto delle funzioni e ridefinizione delle materie, senza peraltro un'effettiva predeterminazione di criteri.

In definitiva appaiono in contrasto con l'oggetto "minimale" della delega, così come configurato dal comma 4 in termini di "mera ricognizione" dei principi fondamentali vigenti, i citati commi 5 e 6 dello stesso art. 1, che viceversa indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazione dei criteri direttivi.

Va quindi dichiarata l'illegittimità costituzionale, sotto i profili prospettati, dei predetti commi 5 e 6 dell'art. 1 della citata legge n. 131 del 2003, restando assorbite le ulteriori censure.

Corte Costituzionale, 22/07/1985, (ud. 11/07/1985, dep. 22/07/1985), n.214

3. - L'impugnativa non è fondata.

Con la ricordata l. n. 1 del 1978 il legislatore ha disposto una serie di misure intese ad accelerare le procedure ed i modi di attuazione delle opere pubbliche dello Stato, delle regioni e degli altri enti territoriali, al fine di eliminare gli inconvenienti insistentemente lamentati in materia di lavori pubblici e incidenti sulla politica economica generale. In particolare, tali inconvenienti traevano origine dagli abituali, notevoli ritardi nella realizzazione delle opere suddette, da cui derivavano gravi conseguenze negative, quali principalmente, da un lato, lo sconvolgimento dei piani finanziari, con enorme aumento di costi a carico della pubblica amministrazione, e, dall'altro, le ricorrenti interruzioni dei lavori, che cagionavano frequenti stasi del livello di occupazione e appesantivano la posizione delle imprese, costrette ad un'attività discontinua.

Il legislatore, come risulta dai lavori preparatori (vedasi relaz. al Disegno di legge, Camera dei Deputati, Atto n. 1432 del 1977), ebbe ben presente che la materia non era estranea alle attribuzioni regionali ed espressamente avvertì che intendeva rispettare detta competenza ed emanare perciò una legge-cornice. Il che trova precisa ed esplicita conferma, in particolare, nell'art. 35, il quale impose alle regioni (naturalmente a statuto ordinario) di adottare legislativamente entro novanta giorni le misure idonee ad accelerare le procedure facenti capo ad esse, secondo i principi fondamentali previsti dalla legge in questione.

4. - Senonché, deduce la Regione Lombardia, tale intenzione non sarebbe stata nella realtà completamente tradotta nella legge impugnata, la quale, nonostante la precedente legislazione regionale, conterrebbe le norme sopra specificate, caratterizzate da un contenuto analitico e puntuale. In proposito va anzitutto osservato che la dedotta circostanza della sussistenza di una precedente regolamentazione regionale non impediva allo Stato di esercitare la potestà, istituzionalmente spettantegli, di ridisciplinare la materia, tenendo conto dei mutamenti della situazione e delle nuove esigenze richiedenti una diversa normativa più aderente alla realtà socio-economica. È ben evidente, infatti, come le attribuzioni statali non vengono paralizzate dalla circostanza che l'ente regionale abbia precedentemente emanato una legislazione di dettaglio, ma possono trovare ulteriore e successiva esplicazione se diverse esigenze di politica legislativa, frattanto emerse, lo richiedano. Né la legge dello Stato deve essere necessariamente limitata a disposizioni di principio, essendo invece consentito l'inserimento anche di norme puntuali di dettaglio, le quali sono efficaci soltanto per il tempo in cui la regione non abbia provveduto ad adeguare la normativa di sua competenza ai nuovi principi dettati dal Parlamento. La pretesa di una parte della dottrina, secondo cui nell'ipotesi prospettata la precedente normativa regionale impedirebbe allo Stato di integrare la legislazione di principio con quella di dettaglio, non può essere seguita dalla Corte. Con essa, infatti, si perverrebbe all'assurdo risultato che la preesistente

legislazione regionale, in difetto del necessario adeguamento a quella statale successiva, vanificherebbe in realtà quest'ultima, i cui (nuovi) principi resterebbero senza effettiva applicazione, sicché risulterebbe compromessa l'intera regolamentazione della materia alla quale essi si riferiscono: situazione questa che sicuramente si sarebbe verificata nella fattispecie, dato che la legge impugnata ha profondamente innovato, mediante disposizioni dirette ad eliminare i gravi inconvenienti in precedenza verificatisi e ispirate quindi a criteri profondamente diversi. In proposito è anche significativo che la legge non sia stata impugnata dalle altre regioni ordinarie, le quali hanno così chiaramente dimostrato di considerarne legittimo il contenuto, siccome ispirato alla fondamentale esigenza di evitare un vuoto legislativo per tutto il tempo necessario all'emanazione delle conseguenti norme di competenza locale. Peraltro, la stessa Regione Lombardia ha avvertito la necessità di sostituire, a seguito della nuova normazione statale, la preesistente propria legislazione, divenuta ormai inidonea e di fatto inoperante: e a ciò essa ha provveduto con la l. (regionale) 12 settembre 1983 n. 70, con la quale ha recepito le disposizioni della legge-quadro, comprese quelle di cui aveva particolarmente sostenuto l'illegittimità (vedasi artt. 50 e 51 della predetta l. regionale).

Sicché va riconosciuta la legittimità costituzionale della legge impugnata nella sua interezza sino all'entrata in vigore della nuova normativa regionale, mentre quest'ultima - da quella data - viene a sostituire le norme di dettaglio della legge (statale) predetta. Deve pertanto concludersi che non vi è stata nessuna violazione della competenza regionale e che il ricorso della Regione Lombardia non può trovare accoglimento.

Rapporto leggi statali/leggi regionali

Corte Costituzionale, 08/05/1995, (ud. 05/05/1995, dep. 08/05/1995), n.153

Questa Corte ha più volte affermato che, ai sensi dell'art. 10, primo comma, della legge 10 febbraio 1953, n. 62, il sopravvenire nelle leggi statali di norme recanti principi, in grado di costituire un limite all'esercizio di competenze legislative regionali, comporta, nei casi di accertata e diretta incompatibilità fra la legge regionale e quella statale, l'effetto dell'abrogazione (v. spec. sentenze nn. 498 e 497 del 1993, 50 del 1991, 151 del 1974).

Ma, dal momento che il giudice a quo, competente a rilevare tale evenienza, afferma espressamente - sulla base di una nozione di abrogazione di carattere dogmatico anziché di una di diritto positivo - che le leggi regionali in esame non debbono essere considerate abrogate, ragioni essenziali di certezza del diritto inducono questa Corte, di fronte a un diretto contrasto tra le disposizioni di legge regionale impuginate e i principi di riforma economico-sociale stabiliti dal ricordato art. 5-bis, a dichiarare l'illegittimità costituzionale delle norme sottoposte al proprio giudizio.

Nuovo titolo V? Insicurezza sul piano legislativo (legge La Loggia) e giurisprudenziale

Corte Costituzionale, 14/05/2010, (ud. 10/05/2010, dep. 14/05/2010), n.176

Essa si basa sull'erroneo presupposto interpretativo per il quale la disposizione censurata imporrebbe, per l'attivazione dell'apprendistato di alta formazione, la messa a punto di apposite convenzioni stipulate dai datori di lavoro con le Università e le altre istituzioni formative.

Tale lettura non è in alcun modo confortata dalla formulazione della disposizione in oggetto. Lo Stato, infatti, indicando uno strumento per ovviare all'eventuale assenza di regolamentazione regionale, ha permesso di dar luogo effettivamente ai contratti di apprendistato di alta formazione in quelle Regioni ove ancora non sia stata posta una disciplina in tal senso, peraltro con una regolamentazione ispirata a criteri di ragionevolezza (convenzione tra datori di lavoro e Università). Nulla impedisce, poi, alle Regioni di legiferare, riappropriandosi della propria competenza in tema di formazione. L'espressione «in assenza di regolamentazioni regionali» va infatti interpretata come se equivalesse a «fino all'emanazione di regolamentazioni regionali».

Così facendo lo Stato ha introdotto una norma "cedevole", cioè una disposizione destinata a perdere efficacia nel momento in cui la Regione eserciti il proprio potere legislativo.

Tale potere dello Stato è legittimo, in considerazione del contesto in cui è stato previsto.

Pertanto, non è ravvisabile alcuna lesione delle competenze regionali, in quanto le Regioni possono far venire meno, in qualsiasi momento, l'operatività della norma statale, dettando una disciplina in materia di apprendistato di alta formazione (per la parte di rispettiva competenza, cui si riferisce l'art. 23, comma 4, del decreto-legge n. 112 del 2008, attualmente censurato).

Corte Costituzionale, 26/11/2010, (ud. 17/11/2010, dep. 26/11/2010), n.341

Come questa Corte ha più volte osservato (ex plurimis: sentenze n. 340, n. 237 e n. 200 del 2009), ai sensi dell'art. 117, terzo comma, ultimo periodo, Cost., nelle materie di legislazione concorrente lo Stato ha soltanto il potere di fissare i principi fondamentali, spettando alle Regioni il potere di emanare la normativa di dettaglio. La relazione tra normative di principio e di dettaglio va intesa nel senso che alla prima spetta prescrivere criteri ed obiettivi, essendo riservata alla seconda l'individuazione degli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere detti obiettivi.

E ancora, principio di continuità e integrazione (criterio fluido: v. salvaguardia beni costituzionalmente protetti); in particolare, per la salvaguardia dei diritti ha ammesso l'invasione delle leggi statali (ma non l'opposto).

Logica degli interessi (sent. 303/2003)

Potestà integrativo-attuativa.

Differenze oggettiva, di rapporto con la fonte statale e di natura processuale.

Art. 2

1. La disciplina legislativa delle funzioni e dei compiti conferiti alle regioni ai sensi della presente legge spetta alle regioni quando è riconducibile alle materie di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione. Nelle restanti materie spetta alle regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione.

2. In ogni caso, la disciplina della organizzazione e dello svolgimento delle funzioni e dei compiti amministrativi conferiti ai sensi dell'articolo 1 è disposta, secondo le rispettive competenze e nell'ambito della rispettiva potestà normativa, dalle regioni e dagli enti locali.

[2- bis . Le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura adottano, con delibera consiliare a maggioranza assoluta dei componenti, i regolamenti per la disciplina delle materie di propria competenza di cui al comma 2 del presente articolo nonché quelli per l'esercizio delle funzioni di cui all'articolo 2 della legge 29 dicembre 1993, n. 580, e quelli relativi alle materie disciplinate dallo statuto. Restano salve le competenze che in materia regolamentare competono nel settore delle attività produttive allo Stato e agli enti pubblici territoriali.] (1)

(1) Comma aggiunto dall'art. 1, l. 16 giugno 1998, n. 191 e successivamente abrogato dall'articolo 5, comma 5, lettera a), del D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 219.

Ora rimozione (Art. 117 Cost. e art. 10 legge 3/2001).

Leggi provinciali

Ambiti materiali e rigida separazione delle competenze (art. 2, D.lgs. n. 266 del 1992)

Atti regionali con forza di legge

L'art. 134 Cost. ha solo valore processuale?

SENTENZA N. 50

ANNO 1959

Lo Statuto speciale della Sicilia non contiene alcuna disposizione esplicita sull'argomento. Da questa constatazione il Commissario dello Stato deduce la conseguenza che i decreti legge non sono ammissibili perché, trattandosi di una forma eccezionale di attività legislativa, che importa una deroga alle regole di competenza, sarebbe stata necessaria una norma costituzionale apposita. La difesa della Regione, al contrario, afferma che il potere di decretazione di urgenza trova il suo fondamento nello stato di necessità e sussiste quindi anche nel silenzio della legge; aggiunge poi che esso corrisponde ad un principio generale dell'ordinamento positivo, desumibile da una pluralità di norme, quali l'art. 77 della Costituzione, la legge 13 gennaio 1926, n. 100, l'art. 7 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, allegato E, gli articoli 153, 140, 251, 324 della legge comunale e provinciale del 1915 e l'art. 342 di quella del 1934, l'art. 353 del testo unico delle leggi sanitarie, ecc.

Omissis

4. - Ad avviso della Corte, questi argomenti non possono condurre ad una soluzione affermativa del problema in esame, come non può trovare applicazione nella specie la tesi che attribuisce carattere ed efficacia di fonte del diritto alla necessità, poiché nell'ambito dell'ordinamento costituito non esiste alcuna possibilità di derogare all'ordine delle competenze. Né il richiamo all'art. 134 della Costituzione, né quello all'art. 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87, possono valere ai fini della presente causa, perché né l'una né l'altra norma prevedono o escludono espressamente la figura del decreto legge.

Nemmeno si può ritenere che dalle numerose disposizioni legislative, ricordate dalla difesa della Regione, le quali regolano ipotesi molto diverse fra loro, e le regolano con soluzioni diverse, possa desumersi la sussistenza di un principio generale dell'ordinamento, per il quale gli organi del potere esecutivo sarebbero autorizzati a sostituirsi a quelli legislativi ogni qualvolta ravvisassero, o pretendessero di ravvisare, situazioni esigenti un pronto intervento del legislatore.

L'art. 77 della Costituzione, approvato non senza opposizioni dall'Assemblea costituente, proclive a diffidare di possibili abusi, da parte del potere esecutivo, subordina l'adozione di provvedimenti provvisori con forza di legge da parte del Governo a presupposti molto gravi (casi straordinari di necessità e d'urgenza) ed esige adempimenti successivi sottoposti a termini rigorosi, al punto che, se le Camere legislative chiamate a convertire in legge quei provvedimenti sono sciolte, esse devono essere convocate appositamente e riunirsi entro cinque giorni.

Lo Statuto speciale della Regione siciliana, che non prevede siffatti provvedimenti provvisori, non contiene ovviamente neppure alcuna precisazione di presupposti, di termini e forme per la conversione, tanto che il Presidente della Regione ha ritenuto di dovere egli stesso dettare una disposizione apposita (art. 3).

Oggi: a) nuove competenze delle Regioni; b) possibilità di incrementare le tipologie delle fonti.

Problemi: con quale atto? Fonti primarie numerus clausus? Quali forma di impugnazione? Potrebbero i regolamenti delegati assumere tali ruoli?

Referendum abrogativo

E' fonte primaria solo il referendum abrogativo, che abbia ad oggetto leggi.

Appiattimento negli statuti.