



Quaderni del Dipartimento di Giurisprudenza  
dell'Università di Torino

# **Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive**

A cura di Cristina Bertolino, Alessandro  
Morelli, Giorgio Sobrino



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TORINO

## Un possibile nuovo “rapporto” fra legge regionale e legge statale: “abrogazione territoriale” o “deroga-sospensione” sul modello dello “stato d’assedio”?

### 1. Premessa

Le bozze di intese stipulate nel febbraio 2019 ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. fra lo Stato, da una parte, e le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, dall’altra, hanno suscitato fra gli studiosi tutta una serie di interrogativi di non facile soluzione.

Si pensi soltanto, quanto all’individuazione delle materie da trasferire<sup>1</sup>, alla questione problematica consistente nel chiedersi come l’intesa possa essere concepita.

Da un lato si profila come ammissibile l’eventualità di un’intesa “multi-materia”: con questa espressione si designa un atto ad oggetto multiplo e quindi idoneo a regolamentare materie diverse ed eventualmente anche non connesse fra di loro.

In effetti tale eventualità è stata tradotta in pratica proprio nel caso delle intese concluse nel febbraio 2019.

Dall’altro lato si ritiene necessaria la conclusione di intese materia per materia al fine di consentire al Parlamento di valutare le ragioni di ciascuna di esse: questo purché non emergessero specifiche e ben documentate connessioni tra più materie perché in tali casi sarebbe indispensabile una disciplina in un’unica intesa<sup>2</sup>.

1. ... tema già *ex se* foriero di complesse questioni: fra queste, per esempio, la problematica possibilità di intese che diano vita a potestà legislative atipiche non previste dalla Costituzione su cui cfr. G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? Appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2019/2, 14.

2. Su tutta questa tematica cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 20 marzo 2019, 30-31, il quale ritiene che le intese debbano avvenire materia per materia, tant’è vero che in riferimento alle intese “multi-materia” arriva perfino a ragionare di «intese-monstruum, con corpo di intesa e anima di statuto speciale» (p. 31).

Si considerino anche tutti i quesiti che si sono posti nella misura in cui le intese del febbraio del 2019 contengono, oltre alle disposizioni relative all'individuazione delle materie, pure una disciplina ulteriore attinente, ad esempio, all'istituzione di Commissioni paritetiche deputate a gestire i trasferimenti delle materie oggetto di intesa o a definire alcuni profili finanziari.

A proposito di queste ulteriori disposizioni, il cui oggetto, riprendendo il linguaggio del diritto ecclesiastico, può essere definito *res mixtae*, sarebbe legittimo porre la seguente alternativa.

Da un lato, si potrebbe sostenere che esse possano essere contenute nelle intese stesse.

Dall'altro lato, però, si potrebbe anche avanzare la tesi secondo la quale la disciplina che esse pongono deve piuttosto essere riservata alla legge ordinaria dello Stato<sup>3</sup>.

In questa sede, tuttavia, l'attenzione sarà focalizzata su una sola disposizione contenuta in tutte le sopra ricordate intese del 2019, ovvero sull'art. 7 che regola i "Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale".

Tale norma ribadisce nel suo primo comma il cosiddetto principio di continuità, ovvero il principio in base al quale fino a quando la Regione non eserciti i suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato.

La norma però stabilisce nel suo secondo comma che "la legge regionale, nelle materie oggetto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia legislativa di cui alla presente intesa, individua espressamente le disposizioni statali delle quali cessa l'efficacia nella Regione... a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale, stabilendone altresì la decorrenza".

3. Per approfondimenti R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, 656-57; M. OLIVETTI, *op. cit.*, 31-32.

2. *La problematicità della soluzione che individua nell'“abrogazione territoriale” l'effetto dell'individuazione della legge statale ad opera della legge regionale con conseguente cessazione d'efficacia della prima*

Il quesito che in riferimento a tale norma si intende affrontare è il seguente: qual è la “sorte” della legge statale una volta che la legge regionale abbia individuato la legge statale e che di conseguenza abbia disposto la cessazione di efficacia della stessa nel territorio regionale?

In primo luogo si potrebbe ritenere che la legge statale risulti abrogata dalla legge regionale: si tratterebbe di una vera e propria «abrogazione parziale»<sup>4</sup>.

Abrogazione parziale significa abrogazione che esplica effetti sul solo territorio di quella Regione e dunque significa postulare lo strano e difficilmente ammissibile caso di un’“abrogazione territoriale”.

Infatti, come è noto, la norma che subisce abrogazione conserva nella normalità dei casi la propria efficacia sulla serie dei rapporti nati nel suo vigore e dunque dispiega la sua efficacia comunque per i fatti anteriori all'avvenuta abrogazione: quindi nella fattispecie al nostro esame se ne dovrebbe trarre la seguente conclusione che risulta differenziata a seconda che vengano in considerazione i fatti precedenti al momento dell'entrata in vigore della legge regionale o quelli ad essa successivi.

Per quanto riguarda i fatti precedenti, essi rimarrebbero regolati ovviamente dalla legge statale.

Per quel che concerne i fatti successivi, si dovrebbe fare riferimento alla legge di quella Regione con l'eccezione dei fatti che si dovessero verificare al di fuori del territorio regionale.

Questa soluzione non pare convincente per una ragione assorbente.

Già il fatto stesso che l'art. 7, comma 2 faccia esplicito riferimento alla cessazione d'efficacia nel territorio della Regione della legge statale individuata da quella regionale rende perplessi sulla possibilità di qualificare come abrogativo l'effetto che si è così prodotto.

Quanto appena osservato si giustifica innanzitutto perché è oramai minoritaria la tesi – sostenuta soprattutto nel periodo storico antecedente all'entrata in vigore della Costituzione<sup>5</sup> ma da qualche autore anche succes-

4. Così – sostenendo questa tesi – R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quad. cost.*, 16 marzo 2019, 3.

5. Cfr. D. DONATI, *Abrogazione della legge*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da L. Rossi e S. Romano, Modena, 1914, ora in *Id.*, *Scritti di diritto pubblico*, Vol. II, Padova, 1966, 159.

sivamente<sup>6</sup> – che descrive l’abrogazione come cessazione d’efficacia di una norma giuridica e dunque quale estinzione della volontà che la produce.

In secondo luogo si giustifica perché la stessa Corte costituzionale in una famosa sentenza ha avuto modo di chiarire che “l’abrogazione non tanto estingue le norme, quanto piuttosto ne delimita la sfera materiale di efficacia, e quindi l’applicabilità, ai fatti verificatisi sino ad un certo momento del tempo: che coincide, per solito e salvo sia diversamente disposto dalla nuova legge, con l’entrata in vigore di quest’ultima”<sup>7</sup>.

In terzo luogo quanto poco fa affermato si giustifica perché, aderendo alla tesi secondo la quale l’abrogazione implica la cessazione d’efficacia della legge, ne derivano alcuni effetti assai problematici.

Il riferimento non può che andare in modo particolare al fenomeno della reviviscenza della legge abrogata.

Se si muove dall’impostazione secondo cui, appunto, l’abrogazione consiste nell’eliminazione dell’efficacia della legge ad opera della disposizione legislativa successiva, allora non ha neanche senso chiedersi se la reviviscenza consegua come un effetto automatico dell’abrogazione di una disposizione meramente abrogatrice o se invece essa debba essere espressamente disposta nel momento in cui viene abrogata una disposizione meramente abrogatrice<sup>8</sup>: infatti, muovendo dall’impostazione sopra ricordata, non resterebbe mai alcuno spazio per la possibilità di reviviscenza della legge abrogata<sup>9</sup>.

Tuttavia, la conclusione secondo la quale la reviviscenza della legge abrogata non è mai ammissibile sembra difficilmente condivisibile se formulata in termini così categorici.

Tale conclusione urta infatti contro quanto sostenuto in senso contrario da quella parte della dottrina la quale in determinati casi ritiene

6. Cfr. S. PUGLIATTI, *Abrogazione*. a) *Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 142; alcuni autori discorrono di cessazione non di efficacia ma di vigenza o di vigore della legge sottolineando che il venir meno della vigenza non implica necessariamente la contestuale cessazione dell’efficacia: così G.U. RESCIGNO, *Abrogazione*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, 32.

7. Così la sent. n. 49 del 1970.

8. Ed infatti a suo tempo G. SAREDO, *Abrogazione delle leggi (diritto pubblico interno)*, in *Il Dig. it.*, vol. I, Torino, 1884, 135, poteva osservare quanto segue: «una legge abrogata, e non espressamente rimessa in vita dal legislatore, è una legge morta, e ben morta: e non se ne può ammettere di guisa alcuna resurrezione».

9. Questa osservazione è largamente condivisa in dottrina: cfr. F. SORRENTINO, *L’abrogazione nel quadro dell’unità dell’ordinamento giuridico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 18; F. PETRINI, *La reviviscenza di norme abrogate*, in [www.nomos-leattualitaneldiritto.it](http://www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 2012, n. 1, 5; A. MORRONE, *Fonti normative*, Bologna, 2018, 59.

che la legge abrogata debba essere ritenuta «solo quiescente, posta in un letargo dal quale p[uò] risvegliarsi»<sup>10</sup>.

Tale dottrina ha in effetti offerto, sì, una risposta negativa in merito alla reviviscenza qualora una legge, che sia stata espressamente abrogata, abbia, a sua volta, espressamente abrogato una legge precedente, ma, al contempo, abbia anche accompagnato quell'abrogazione con una modificazione in positivo della disciplina abrogata<sup>11</sup>.

Tuttavia questa conclusione è stata rovesciata in altre ipotesi in cui la reviviscenza della legge abrogata è stata ritenuta ammissibile: si tratta in primo luogo del caso in cui il legislatore non disponga semplicemente l'abrogazione della disposizione abrogatrice, ma preveda espressamente la reviviscenza della disposizione da questa abrogata in un articolo a ciò specificamente dedicato<sup>12</sup>; in secondo luogo viene in considerazione il caso della cosiddetta doppia abrogazione espressa<sup>13</sup>, ovvero l'ipotesi, sinteticamente «esemplata sulla figura logica della doppia negazione»<sup>14</sup>, rappresentata dalla legge di abrogazione espressa di una disposizione legislativa che abroga espressamente una disposizione legislativa precedente senza tuttavia disporre al contempo una modificazione in positivo della disciplina abrogata<sup>15</sup>.

Se poi si volge l'attenzione alla giurisprudenza della Corte costituzionale, non si può non notare una certa apertura all'ammissibilità della reviviscenza di una legge abrogata.

10. G. SERGES, *Usi e abusi della reviviscenza nella giurisprudenza della Corte Costituzionale (Notazioni a margine di alcune recenti decisioni di inammissibilità del referendum e di annullamento di norme abrogatrici in giudizi in via incidentale)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 5 giugno 2015, 3.

11. In tal senso cfr. G. SERGES, *op. cit.*, 7.

12. In tal senso cfr. F. PETRINI, *op. cit.*, 13.

13. L'espressione è dovuta a S. STAMMATI, *Considerazioni schematiche sulla possibilità giuridica di far "rivivere" le leggi elettorali (277 e 276) del 1993 e sulle ragioni costituzionali che potrebbero giustificare tale "reviviscenza"*, in *Astrid Rassegna*, 14 giugno 2007, n. 52, 2.

14. Così S. STAMMATI, *op. e loc. cit.*

15. In tal senso cfr., *inter alios*, P. CARNEVALE, *Tornare a vivere: ma è sempre un vantaggio? Riflessioni in tema di abrogazione, reviviscenza e referendum elettorali*, in *Rivista AIC*, 27 dicembre 2011, 2, il quale osserva che in questo caso unico significato possibile dell'abrogazione non potrebbe che essere rintracciato nella volontà del legislatore di far riacquistare efficacia alla norma abrogata da quella meramente abrogatrice, ovvero quello che viene sovente definito l'argomento dell'"unico effetto utile"; conformemente cfr. F. MODUGNO, *Ordinamento, diritto, Stato*, in F. MODUGNO (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2015, 28.

È ben vero che il Giudice delle leggi ha escluso la reviviscenza come effetto automatico di una richiesta di referendum abrogativo<sup>16</sup>; anzi, la stessa Corte ha avuto modo di precisare che “la tesi della reviviscenza di disposizioni a séguito di abrogazione referendaria non può essere accolta, perché si fonda su una visione «stratificata» dell’ordine giuridico, in cui le norme di ciascuno strato, pur quando abrogate, sarebbero da considerarsi quiescenti e sempre pronte a ridiventare vigenti. Ove fosse seguita tale tesi, l’abrogazione, non solo in questo caso, avrebbe come effetto il ritorno in vigore di disposizioni da tempo soppresse, con conseguenze imprevedibili per lo stesso legislatore, rappresentativo o referendario, e per le autorità chiamate a interpretare e applicare tali norme, con ricadute negative in termini di certezza del diritto; principio che è essenziale per il sistema delle fonti”<sup>17</sup>.

Tuttavia gli stessi giudici costituzionali innanzitutto si sono potuti esprimere, pur se con qualche oscillazione<sup>18</sup>, nel senso che la reviviscenza possa essere prodotta come conseguenza della perdita di efficacia re-

16. ... incontrando così il favore di una parte della dottrina (cfr. V. MARCENÒ, *La legge abrogata. Esistenza, validità, efficacia*, Torino, 2013, 58 e *ivi* nota 19, la quale sottolinea che «la mera abrogazione legislativa esplicita di disposizione meramente abrogatrice può comportare, se sottintende la volontà di colmare la lacuna, il ripristino della disposizione precedentemente abrogata; l’abrogazione referendaria, seppur di norme meramente abrogatrici, non comporta alcun ripristino, in quanto essa non contiene l’espressione di altra volontà, diversa da quella meramente abrogativa, cioè limitativa»), ma la critica di altra parte dei commentatori [cfr. R. GUASTINI, *Senza argomenti. La Corte sulla reviviscenza (e dintorni)*, in *Giur. cost.*, 2012, 115-116, il quale ritiene che sotto il profilo formale l’abrogazione di una norma in ogni caso incide sull’interpretazione di quelle rimaste in vita, fa ricadere la fattispecie sotto la disciplina di altra norma e, nel caso di abrogazione parziale, altera completamente il senso o la portata di una disposizione «assoggettando una data fattispecie ad una norma completamente diversa»].

17. Così la sent. n. 13 del 2012; a proposito del passo sopra citato della sentenza della Corte G. SERGES, *op. cit.*, 7, osserva che «riecheggia in queste affermazioni la posizione... che, sottolineando il carattere tendenzialmente definitivo e irreversibile che si determina con la delimitazione di efficacia conseguente all’abrogazione, nega la possibilità del ritorno in vita delle norme abrogate».

18. A parte la sent. n. 36 del 1982, che escludeva seccamente la reviviscenza della norma abrogata a séguito di annullamento, vedansi la sent. n. 310 del 1993, che definiva la reviviscenza “non... pacifica” nemmeno quando la norma colpita da sentenza di incostituzionalità fosse stata “esclusivamente ed espressamente abrogatrice”, e la sent. n. 294 del 2011 in cui si trova scritto “a prescindere dalla dubbia ammissibilità della reviviscenza di norme abrogate da disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime...”.

troattiva risultante da una pronuncia di incostituzionalità di una legge espressamente abrogatrice<sup>19</sup>.

Questo orientamento della Consulta ha sostanzialmente ricevuto applicazione addirittura in quelle decisioni in cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di una disposizione abrogatrice o modificatrice di norma incriminatrice e in cui quella disposizione abrogatrice o modificatrice era affetta da un vizio radicale nella sua formazione, ovvero da un vizio formale.

A questo proposito corre l'obbligo di rammentare che tali decisioni sembrano porsi in linea di discontinuità con la precedente giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla fondamentale decisione n. 394 del 2006.

In quell'occasione i giudici costituzionali erano partiti dal presupposto della necessità di distinzione fra norma penale di favore, da un lato, e norma che abroghi una precedente norma incriminatrice o che comunque ne mitighi la "risposta punitiva", dall'altro, e erano addivenuti alla seguente conclusione: diversamente dalle questioni relative a norme penali di favore, quelle inerenti norme che abroghino o che depenalizzino una precedente norma incriminatrice o che comunque ne mitighino la "risposta punitiva" devono essere ritenute escluse dal sindacato della Corte perché l'eventuale decisione di accoglimento ripristinerebbe la norma abrogata "espressiva di scelte di criminalizzazione non più attuali: operazione, questa, senz'altro preclusa alla Corte, in quanto chiaramente invasiva del monopolio del legislatore su dette scelte"<sup>20</sup>.

Da tale conclusione si poteva inferire che la Corte ritenesse di non poter sindacare la legge abrogatrice o depenalizzatrice o "mitigatrice" non

19. Il principio si trova già espresso nella sent. n. 107 del 1974: "ridiventano operanti le norme abrogate dalle disposizioni dichiarate illegittime". Il tema ha visto la dottrina da sempre dividersi fra favorevoli e contrari (cfr. per una panoramica ed una ricostruzione teorica A. FRANCO, *Illegittimità costituzionale e abrogazione. La reviviscenza di norme abrogate*, Torino, 1988, partic. 57 ss.), anche se nei tempi più recenti si è sempre di più fatto strada un orientamento a dir così "casistico": cfr. G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale. II. Oggetti, procedimenti, decisioni*, Bologna, 2018, 185, i quali osservano che la reviviscenza, lungi dal dipendere dalla volontà della Corte, spetta in realtà al singolo giudice, il quale, nella ricerca della norma adeguata al caso concreto, deve valutare la possibilità del ritorno in vita della disposizione abrogata dalla norma dichiarata incostituzionale in considerazione dei principi che vigono nei diversi campi del diritto, ovvero con soluzioni differenti a seconda che si versi nel campo penale o in quello amministrativo o in quello civile.

20. Così la sent. n. 394 del 2006.



solo per i vizi sostanziali, ma neanche per quelli meramente formali dai quali essa fosse stata eventualmente inficiata<sup>21</sup>.

Nel nuovo orientamento di cui poco sopra si è dato conto, qualora nella disposizione abrogatrice o modificatrice portata al vaglio della Corte sia riscontrabile la presenza di un vizio di carattere formale, si verifica la conseguenza automatica della reviviscenza – o, per usare l'espressione esatta utilizzata dai giudici costituzionali, della "ripresa di vigore"<sup>22</sup> – della norma oggetto di abrogazione o di modificazioni da parte della legge poi dichiarata incostituzionale quand'anche ciò determini il "ripristino" di un trattamento penale o di un trattamento penale più gravoso rispetto a quello introdotto dalla legge annullata dalla Corte.

In conclusione, benché la Corte in queste decisioni si sforzi di precisare che nell'ipotesi appena citata l'effetto abrogativo non si è validamente prodotto a causa dell'inidoneità dell'atto che è radicalmente viziato<sup>23</sup>, tuttavia la stessa Corte «non pare... nutrire incertezze sulla possibilità di far rivivere la normativa abrogata»<sup>24</sup>.

21. Per ragguagli su questa conclusione cfr., volendo, A. BONOMI, *Il 'limite' degli obblighi internazionali nel sistema delle fonti*, Torino, 2008, 324 ss., partic. 327.

22. Così l'ord. n. 184 del 2017; in senso sostanzialmente analogo la sent. n. 32 del 2014 che "parla" di norma che "torn[a] ad applicarsi...".

23. A giudizio di G. SERGES, *op. cit.*, 22 nota 35, dovrebbe dunque correttamente parlarsi «più che di reviviscenza di persistenza in vigore di norme mai validamente abrogate». Fra l'altro, proprio da questa precisazione della Corte P. MILAZZO, *La Corte costituzionale si fa scudo con l'inoppugnabilità e conferma l'esistenza (precaria) nel sistema delle fonti delle leggi "tamquam non essent" anche in materia penale. Osservazioni a Corte cost. ord. n. 184/2017*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2017/2, partic. 10 ss., fa derivare la conclusione secondo cui, dovendosi partire dal presupposto per cui la norma affetta da vizio formale grave è *tamquam non esset*, la stessa distinzione fra norme penali di favore e norme abrogatrici «perde completamente di senso» (p. 10): «in termini di efficacia delle fonti, non può nemmeno astrattamente configurarsi una violazione della riserva di legge ex art. 25 comma 2 Cost. perché la Corte si è limitata ad eliminare un atto *apparentemente* legislativo, ma la cui incostituzionalità – proprio per il tipo di vizio da cui era affetto – gli aveva impedito di svolgere validamente le sue funzioni nell'ambito del sistema delle fonti, ed ha quindi comportato il ripristino di una disciplina precedente mai validamente abrogata» (p. 11).

24. Così C. CUPELLI, *Reviviscenza della normativa abrogata e riserva di legge in materia penale: piena compatibilità?*, in *Oss. AIC*, 9 gennaio 2018, 6-7, il quale rileva che l'assunto fatto proprio dalla Corte «nella sua apparente linearità... non convince del tutto» (p. 7) perché in realtà la Corte dichiarando l'illegittimità di una disposizione «per un vizio di carattere formale... finisce, sancendo la reviviscenza, per intaccarne anche la sostanza» (p. 7). Per un'ipotesi particolare di reviviscenza quale conseguenza di decisione d'accoglimento della Corte cfr., volendo, A. BONOMI, *op. cit.*, 327-28 e 348-49.

In secondo luogo, quanto al rapporto fra norme, gli stessi giudici costituzionali hanno, sì, ammesso “il fenomeno della reviviscenza di norme abrogate... soltanto in ipotesi tipiche e molto limitate”, ma questo significa anche che, sia pure «come fatto eccezionale»<sup>25</sup>, la reviviscenza è ammessa.

In effetti la Corte ritiene ammissibile l'ipotesi della “reviviscenza conseguente all'abrogazione di una norma meramente abrogatrice disposta dal legislatore perché l'unica finalità di tale norma consiste nel rimuovere il precedente effetto abrogativo”<sup>26</sup> e rileva che “deve ulteriormente rimarcarsi, sul piano generale, come l'unico significato attribuibile all'abrogazione di una disposizione meramente abrogativa, che si limiti, pertanto, a prevedere che un'altra disposizione è abrogata, sia quello di rimuovere tale ultima abrogazione, di stabilire, cioè, che ciò che era stato abrogato non è più abrogato e che, quindi, viene ripristinato, tornando ad essere efficace”<sup>27</sup>.

Da tutto quanto fin qui osservato si può inferire la seguente conclusione. Eccezion fatta per l'ipotesi del tutto particolare che si verifica allorché l'abrogazione è retroattiva o la norma oggetto è ultrattiva<sup>28</sup>, l'abrogazione consiste nella delimitazione nel tempo dell'efficacia della legge abrogata: in altri termini, essa «non importa la fine dell'efficacia della legge, ma, normalmente, soltanto della sua capacità di regolare le situazioni nuove o i momenti delle situazioni successive a quelli regolati, fino al momento dell'abrogazione, dalla legge abrogata»<sup>29</sup>.

Di conseguenza, la tesi secondo cui l'art. 7, comma 2, nella misura in cui fa espresso riferimento alla cessazione d'efficacia, chiama in causa un effetto abrogativo è foriera di dubbi talmente consistenti da renderla difficilmente accettabile.

25. Così A. RUGGERI, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di reviviscenza della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare?* (A prima lettura di corte cost. n. 13 del 2012), in *Consulta on line*, 31 gennaio 2012, 8.

26. Così la sent. n. 4 del 2014.

27. Così la sent. n. 5 del 2015. Sul punto cfr., per tutti, A. CELOTTO, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur. Trecc.*, XXVII, Roma, 1998, 6-7; P. VIPIANA, “La legislazione negativa”. *Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Torino, 2017, *multis locis*.

28. Sul punto cfr. A. CELOTTO, *Fonti del diritto e antinomie*, Torino, 2011, 45.

29. Così R. QUADRI, *Dell'applicazione della legge in generale*, Art. 10-15, in *Comm. del cod. civ.*, a cura di A. Scialoja e G. Branca, Bologna-Roma, 1974, 315 e analogamente la dominante dottrina: cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, *L'ordinamento costituzionale italiano*, Padova, 1984, 190; L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 78; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2015, 48; N. CANZIAN, *La reviviscenza delle norme nella crisi della certezza del diritto*, Torino, 2017, 38.

3. *La similitudine fra la situazione normativa originata dalla legge regionale che determina la cessazione di efficacia nel proprio territorio della legge statale da essa stessa individuata e la situazione normativa tipica dello “stato d’assedio”*

Se la soluzione appena prospettata ingenera questi problemi, si potrebbe ventilare una differente soluzione, quella di ritenere che nel caso sopra prospettato si verifichi una deroga-sospensione, che preveda l’ingresso della legge statale in una sorta di stato di quiescenza o, come dice qualcun altro<sup>30</sup>, di pendenza.

A dir la verità bisognerebbe assodare se si tratti propriamente di una deroga o invece di una sospensione o ancora di una deroga-sospensione.

A questo proposito è stato da tempo chiarito quanto segue<sup>31</sup>.

La deroga designa l’effetto giuridico in forza del quale una norma sopravvenuta esclude rispetto ad *ipotesi di specie* la forza qualificatoria di una norma anteriore, che rimane in vigore rispetto alle *ipotesi di genere* in precedenza previste<sup>32</sup>.

La sospensione deve avere necessariamente un termine laddove invece la deroga è perlopiù potenzialmente perpetua<sup>33</sup>.

Non solo, ma, mentre nella deroga la norma derogata, per quanto in riferimento ad un ambito più limitato, conserva la sua efficacia, nella sospensione la norma sospesa o viene privata temporaneamente in tutto della sua efficacia oppure non viene sostituita da nuova norma<sup>34</sup>, pur essendo sospesa solo in parte, ovvero in ordine ad alcune fattispecie astratte fra quelle da essa contemplate.

Nell’ipotesi, infine, di deroga-sospensione la deroga ha effetti temporanei e dunque si accompagna ad una sospensione: in questo caso la nor-

30. Così M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 922.

31. Per ulteriori osservazioni in tema di deroghe, di deroghe-sospensioni e di “rotture costituzionali” cfr., volendolo, A. BONOMI, *Qualche osservazione sulla deroga e sulla deroga-sospensione del procedimento previsto dall’art. 138 della Costituzione: aspetti problematici e proposte di soluzione*, in U. ADAMO - R. CARIDÀ - A. LOLLO - A. MORELLI - V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, 333-336.

32. Cfr. G.U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 304; A. PACE, *La disapplicazione dell’art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Oss. AIC*, 11 ottobre 2013, 11.

33. Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. e loc. ult. cit.*

34. Cfr. P. BARILE - U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *N.ssmo Dig. it.*, XV, Torino, 1976, 788-89; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale. Definizione e modelli*, Milano, 2003, 219; P. CARNEVALE, *L'art. 138 della Costituzione fra deroghe e applicazioni*, in *Oss. sulle fonti* (web), 2018/2, 5.

ma anteriore viene sì derogata dalla norma posteriore, in quanto esclusa rispetto ad alcune fattispecie astratte, ma anche sospesa rispetto a quelle medesime fattispecie, poiché la sua esclusione è solo temporanea<sup>35</sup>.

Allora la legge regionale che individua la legge statale di cui cessa l'efficacia nel territorio della Regione che ha stipulato l'intesa deroga, sospende o opera una deroga-sospensione di questa legge statale?

Qualunque sia la risposta più corretta da dare a tale domanda – risposta che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere identificata nella deroga –, la legge regionale in esame sembra produrre una situazione normativa simile a quella che si verifica nello “stato d'assedio”.

Per meglio comprendere il significato che si intende attribuire a quest'ultima affermazione è opportuno rammentare alcuni dei tratti caratteristici dello “stato d'assedio”.

In via preliminare deve essere precisato che non risulta ovviamente possibile in questa sede affrontare tutte le problematiche di ordine costituzionale che lo “stato d'assedio” pone, vale a dire quelle finalizzate a chiarire in modo particolare i seguenti profili: l'individuazione delle condizioni necessarie per poter assumere la decisione iniziale con cui viene instaurato lo “stato d'assedio”; l'indicazione dell'organo a cui può essere conferito il potere di adottare tale decisione rientrando il potere nei suoi «*implied powers*»<sup>36</sup>; l'indagine sulla sua “struttura” e più in particolare sul suo “campo d'azione”; soprattutto l'identificazione dei limiti – inerenti il rispetto del cosiddetto minimo costituzionale – che lo stesso deve incontrare nel momento in cui restringe l'operatività delle disposizioni costituzionali con particolare riferimento a quelle che tutelano le libertà individuali e l'autonomia dei gruppi sociali<sup>37</sup>.

35. Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. ult. cit.*, 304 nota 6; molto particolare la posizione espressa da M. PIAZZA, *L'illegittima «sospensione della Costituzione» prevista nel c.d. «Piano Solo»*, in *Giur. cost.*, 2001, 813, il quale sostiene che «la revisione, come *genus*, comprende logicamente la “deroga-sospensione”, quale sua sottospecie», con la conseguenza che «la temporanea privazione dell'efficacia di una norma, connessa alla contemporanea sostituzione di quest'ultima con un'altra norma, in effetti, non rappresenta altro che una revisione a tempo»: da ciò l'Autore trae l'ulteriore conseguenza che «la “deroga-sospensione” soggiace ai medesimi limiti formali e materiali imposti alla revisione. In tale evenienza, pertanto, la “deroga-sospensione” deve essere innanzitutto operata per il tramite dello stesso procedimento previsto per la revisione».

36. L'espressione è tratta da P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Padova, 1953, 106.

37. Per approfonditi ragguagli in tema di “stato d'assedio” cfr. già A. MAJORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894, partic. 9, nonché, più di recente, perlomeno G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 250 ss.; P.G. GRASSO, *I problemi giuridici dello*

Basti tuttavia ricordare che con l'espressione "stato d'assedio" oggi non si intende più fare riferimento alla classica figura dello "stato d'assedio militare", ovvero sia a quella situazione in cui veniva a trovarsi una porzione di territorio dello Stato nel caso in cui essa fosse stata assediata da un esercito nemico e che si caratterizzava per la difesa della piazzaforte militare assediata<sup>38</sup>.

Con tale formula, invece, si intende alludere a quello che in dottrina viene definito "stato d'assedio politico" o "fittizio" o anche "civile", ovvero allo «stato d'assedio senza assedio»<sup>39</sup>: in altri termini, si tratta di "dare vita" ad una situazione normativa «non in difesa della sovranità nazionale ma per finalità di ordine pubblico, non in tempo di guerra ma in tempo di pace, non contro un nemico esterno ma interno»<sup>40</sup>.

Questo «strumento d'intervento straordinario... deciso... a tutela dell'ordine pubblico»<sup>41</sup> è volto ad ovviare alla situazione che si verifichi in uno stato di emergenza o di eccezione causato da fenomeni interni di vario genere e di tale gravità da non poter essere fronteggiati con gli ordinari strumenti giuridici: è il caso di rivolte o di tumulti interni che rischiano di sfociare addirittura in forme di guerre civili se non adeguatamente contenuti; è il caso di catastrofi naturali quali terremoti o inondazioni; è il caso di forme particolarmente contagiose di malattie che colpiscano una parte consistente o in ogni caso significativa della popolazione o perfino di epidemie vere e proprie; è il caso di attacchi portati alle istituzioni con modalità, ad esempio, terroristiche di tipo sia interno sia internazionale.

«*stato d'assedio*» nell'ordinamento italiano, Pavia, 1959, partic. 290 ss.; F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *N.ssmo Dig. it.*, XVIII, Torino, 1977, spec. 276; P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, Milano, 1988, partic. 117 ss.; G. BASCHERINI, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost.*, 1994, 4267 ss.; G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., spec. 279 ss.; L. BUSCEMA, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, Napoli, 2014, spec. 287 ss.

38. Magistralmente chiara la definizione di "stato d'assedio militare" come della «posizione eccezionale di una piazza, di una città o di un paese assediato, investito od altrimenti e direttamente minacciato da un esercito nemico», datane a suo tempo da G. ARANGIO RUIZ, *Assedio politico*, in *Enc. giur. it.*, I, IV, Milano, 1889, 168, cui si rifanno G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, cit., 250, che discorre della situazione di una «città fortificata nel momento in cui essa venisse tagliata fuori dai collegamenti con le proprie forze armate ad opera del nemico esterno», nonché V. ANGIOLINI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Padova, 1986, 112, che parla di «poteri di difesa della piazzaforte militare assediata».

39. Così G. MARAZZITA, *op. cit.*, 283.

40. G. MARAZZITA, *op. e loc. ult. cit.*

41. Così R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Roma, 2002, 150.

La Costituzione italiana né contempla né tanto meno disciplina espressamente le ipotesi appena descritte<sup>42</sup>.

Tuttavia è *communis opinio* che, qualora una di esse si dovesse verificare e laddove a difesa della “sopravvivenza” dello stesso ordinamento risultasse necessario il ricorso a poteri *extra ordinem*, questi poteri possano implicare la sospensione o anche la deroga dell’efficacia delle leggi e perfino delle disposizioni costituzionali o soltanto di alcune di queste ultime<sup>43</sup>.

In questa sede è di non così rilevante rilievo stabilire se tali poteri possano essere esercitati sulla base dell’art. 77 Cost. e dunque mediante semplici decreti-legge o debbano essere fondati invece, attraverso una sua interpretazione estensiva, sull’art. 78 Cost.; e neppure è importante verificare se questi poteri trovino più semplicemente supporto nello stato di necessità quale vera e propria fonte di diritto con conseguente legittimità di un intervento addirittura anche tramite bandi militari o debbano trovare fondamento in un preventivo *contingency statute*<sup>44</sup> e dunque in una legge, ordinaria o costituzionale, che, nell’eventualità che si verifichi

42. È risaputo che in Costituente fu proposto dall’on. Crispo un articolo – che fu poi classificato 74-bis – dal seguente tenore: “l’esercizio dei diritti di libertà può essere limitato o sospeso per necessità di difesa, determinate dal tempo e dallo stato di guerra, nonché per motivi di ordine pubblico, durante lo stato d’assedio. Nei casi suddetti, le Camere, anche se sciolte, saranno immediatamente convocate per ratificare o respingere la proclamazione dello stato d’assedio e i provvedimenti relativi”. Tale articolo scomparve poi nel testo definitivo della Costituzione probabilmente a causa di un mero «difetto di coordinamento» (così B. CHERCHI, *Stato d’assedio e sospensione delle libertà nei lavori dell’Assemblea Costituente*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 1113) o forse in quanto addirittura letteralmente dimenticato nella redazione definitiva della Costituzione (così – ma l’opinione è condivisa anche da altri – P. STELLACCI, *Costituzionalità dello stato d’assedio*, in *La giust. pen.*, 1951, Parte I, 332). In considerazione, però, del contenuto tanto dell’art. 4 del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, quanto e soprattutto dell’art. 15 della CEDU, è stato sostenuto che «ove l’ordinamento italiano prevedesse stati di emergenza interna, realisticamente comportanti possibili sospensioni della costituzione, questi risulterebbero compatibili con le... normative convenzionali»: così G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione. Nuovi conflitti e sfide alla democrazia*, Bologna, 2004, 250.

43. Quanto all’ipotesi della sospensione addirittura potenzialmente totale dell’intero ordinamento cfr. F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Problemi vecchi e nuovi sugli stati di emergenza nell’ordinamento italiano*, in *Scritti in onore di Massimo Severo Giannini*, II, Milano, 1988, 515 e 515-516 nota 1, i quali, pur rilevandone, sì, la problematicità, precisano, però, che, qualora una situazione d’emergenza dovesse nel tempo evolvere in una vera e propria crisi costituzionale, sarebbe impossibile «trovare in astratto un confine determinabile con sufficiente certezza tra disposizioni costituzionali, di cui sia possibile la sospensione, e disposizioni delle quali non sia possibile sospendere l’efficacia».

44. Come è noto, con questa espressione la dottrina nordamericana chiama le leggi la cui entrata in vigore dipende dal verificarsi di una certa condizione.

un'emergenza, stabilisca le forme e le competenze dell'azione dell'organo chiamato ad intervenire per fronteggiarla.

Quale che sia la «*contronorma di chiusura del nostro ordinamento*»<sup>45</sup> cui agganciare siffatti poteri, quel che è certo è che l'esercizio di essi determina, in una parte più o meno ampia del territorio nazionale – se non addirittura in casi estremi nell'intero territorio nazionale<sup>46</sup> –, la provvisoria privazione di efficacia delle disposizioni che ordinariamente trovano applicazione nei confronti dei consociati.

La validità di quanto detto non inficia che in alcuni casi venga anche adottata una disciplina sostitutiva di quelle disposizioni.

Come si ricava anche dalle non numerose ma sempre molto significative decisioni della Corte costituzionale relative a leggi approvate in «situazioni d'emergenza»<sup>47</sup>, la caratteristica di questi poteri *extra ordinem* è la temporaneità<sup>48</sup>.

In altri termini, poiché i poteri in esame hanno la caratteristica di «mantenersi sempre al di qua di un... punto di non ritorno»<sup>49</sup>, essi si

45. L'espressione è tratta da C. FRESA, *Provvisorieta' con forza di legge e gestione degli stati di crisi*, Padova, 1981, 119.

46. Come ben rilevava P.G. GRASSO, *op. cit.*, 269-270, «la determinazione di spazio non costituisce un elemento essenziale dello stato d'assedio come la temporaneità. Le condizioni, infatti, anche quando siano circoscritte, rappresentano sempre un pericolo per l'esistenza o l'integrità dello Stato, e, quindi, entro il territorio nazionale non si possono, a rigore, considerare alcune zone in istato assolutamente normale. Parimenti, la decisione di reagire allo sfacelo dell'unità politica ha valore non solo per un settore territoriale, né può essere ristretta in modo rigoroso la sua esecuzione. Perciò, l'ambito spaziale dello stato d'assedio è determinato solo per ragioni tecniche ed utilitarie, al fine d'ottenere la maggiore efficacia della struttura. Ne consegue che lo spazio indicato nella proclamazione non è affatto un limite insuperabile, per cui può aversi l'estensione totale dell'assetto eccezionale in altre zone ed anche possono essere compiuti singoli atti necessari fuori dal territorio dichiarato in istato d'assedio: come l'arresto dei capi dell'insurrezione».

47. Si allude *in primis* alla sent. n. 15 del 1982 in cui la Consulta specifica che, «se si deve ammettere che un ordinamento, nel quale il terrorismo semina morte... e distruzioni, determinando insicurezza e, quindi, l'esigenza di affidare la salvezza della vita e dei beni a scorte armate ed a polizia privata, versa in uno stato di emergenza, si deve, tuttavia, convenire che l'emergenza, nella sua accezione più propria, è una condizione certamente anomala e grave, ma anche essenzialmente temporanea». In tema cfr. perlomeno A. PACE, *Ragionevolezza abnorme o stato d'emergenza?*, in *Giur. cost.*, 1982, partic. 112-113; G. DE MINICO, *Costituzione emergenza e terrorismo*, Napoli, 2016, spec. 74, 80-82 e 184-85.

48. Come ben rileva P. PINNA, *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1983, I, 1, 607, «la provvisorieta' è un elemento decisivo per valutare se si è in presenza di una semplice sospensione...».

49. M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge. Saggio sulla decretazione governativa di urgenza e sulla sua genealogia nell'ordinamento giuridico dell'Italia prefascista*, in *www.*

esercitano tramite atti normativi che hanno non solo un termine iniziale, bensì anche un termine finale per quanto quest'ultimo difficilmente possa essere a priori stabilito nell'atto di proclamazione della situazione eccezionale: è infatti praticamente quasi impossibile determinare preventivamente il momento temporale in cui gli strumenti ordinari saranno nuovamente sufficienti al fine di garantire il normale "funzionamento" dell'ordinamento<sup>50</sup>.

Il punto che in questa sede deve essere evidenziato è tuttavia il seguente: la sospensione temporanea sopra citata potrà anche determinare «l'eclissi di un novero indeterminato di regole o principi...»<sup>51</sup> e tuttavia riguarda solo l'efficacia delle disposizioni che appunto vengono sospese, senza inficiarne né l'esistenza né la validità.

Come è stato ben detto, «il sospendere una norma non equivale a dichiararne l'invalidità per un certo periodo, in quanto non ha come presupposto il vizio formale o materiale che ne fa cessare la validità»<sup>52</sup>.

In altri termini, non si verifica un'abrogazione provvisoria dal momento che in questo caso non si concretizza alcuna innovazione legislativa<sup>53</sup>: di conseguenza, sebbene il periodo sospensivo possa essere «non... del tutto indolore, poiché residueranno comunque degli effetti permanenti»<sup>54</sup>, non è

*nomos-leattualitaneldiritto.it*, 2012/2, 6, il quale osserva che tali poteri sono riconducibili «per excellence alla dittatura "commissaria"... e non a quella "sovrana", riprendendo la nota terminologia di C. Schmitt...»; per osservazioni analoghe relativamente all'esercizio dei poteri d'emergenza nel periodo liberale cfr. anche C. NASI, *Necessitas non habet legem. La decretazione d'urgenza fra Statuto albertino e Costituzione repubblicana*, in *Dir. soc.*, 1995, 275. 50. Così G. BASCHERINI, *op. cit.*, 4280; è evidente, peraltro, che, qualora il *dies ad quem* fosse fin già dall'inizio previsto, si sarebbe al cospetto di una legge temporanea, la cessazione d'efficacia della quale sarebbe non l'effetto di un'abrogazione (cfr. R. QUADRI, *op. cit.*, 189), bensì la conseguenza dell'avveramento del termine stabilito.

51. Così V. ANGIOLINI, *op. cit.*, 115, il quale poteva proseguire osservando che «i poteri di stato di assedio... possono... sbaragliare qualsiasi norma od atto parioordinato, nel sistema ordinario, a quello che ha autorizzato l'esercizio del potere» e che di fronte alla situazione che si viene a creare nello "stato d'assedio" «la Costituzione formale non fa altro che dichiarare... la propria elasticità e la propria impotenza innanzi ad un mero fatto politico o sociale» (pp. 115-116).

52. P.G. GRASSO, *op. cit.*, 294-95.

53. ... come invece avverrebbe qualora si verificasse un'abrogazione od anche una semplice modificazione: in tal senso cfr. anche G. MORELLI, *La sospensione dei diritti fondamentali nello Stato moderno. La legge fondamentale di Bonn comparata con le Costituzioni francese e italiana*, Milano, 1966, 230; P. PINNA, *Crisi costituzionali*, in *Dig. disc., pubbl.*, IV, Torino, 1989, 481.

54. Così G. MARAZZITA, *op. cit.*, 220, il quale, richiamando il caso in cui la norma eccezionale abbia sospeso il computo di certi termini, rileva che il giudice dovrà tenere conto



revocabile in dubbio che, una volta cessata la sospensione, la disposizione sospesa non è «richiamata in vigore mediante un particolare atto»<sup>55</sup>, bensì riprende immediato vigore<sup>56</sup>.

Ritorniamo ora all'esame dell'art. 7, comma 2 delle bozze di intese.

La legge regionale che individua la legge statale di cui cessa l'efficacia nel territorio della Regione sembra produrre una situazione normativa simile a quella che caratterizza lo "stato d'assedio": infatti in entrambi i casi si verifica la sottrazione all'"impero" della legge statale di un certo ambito territoriale: rispettivamente quello regionale nella prima ipotesi e quello coincidente col territorio statale in cui si è verificata l'emergenza da fronteggiare nel secondo.

È chiaro che fra le due ipotesi così prospettate resta in ogni caso una differenza fondamentale: la legge regionale, contrariamente alla legge sospensiva o derogatoria che fosse approvata in una situazione di eccezionale emergenza, sottrae, infatti, il territorio regionale all'"impero" della legge statale in modo non temporaneo, bensì permanente, quanto meno potenzialmente<sup>57</sup>.

Gli elementi che accomunano le due ipotesi riemergono, tuttavia, limpidamente nel caso in cui si considerino gli effetti che deriverebbero qualora sia la legge regionale di cui si discute sia la legge approvata per fronteggiare lo stato d'emergenza fossero dichiarate per un qualunque motivo incostituzionali oppure, per avventura, venissero abrogate da una

del periodo eccezionale anche dopo il ritorno alla normalità in tal modo riaffermando la limitazione d'efficacia della legge che stabiliva quei termini e conclude così: «in altre parole il ripristino dell'efficacia non produce effetti retroattivi» (p. 221).

55. Così G. MORELLI, *op. cit.*, 233.

56. In tal senso cfr. l'autorevole voce di C. MORTATI, *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, XI, Milano, 1962, 192-93.

57. Cfr. G. MARAZZITA, *op. cit.*, 224-225 e 226-227, il quale osserva conclusivamente che «se il sistema giuridico decide di regolare il fatto nuovo per armonizzarlo detterà una norma speciale ordinaria, se invece decide di fronteggiare il fatto nuovo detterà una norma che, in quanto destinata a superare quella contingenza, è provvisoria. La norma d'emergenza, da questo punto di vista, è un "anticorpo" contro il fatto emergenziale: l'obiettivo immediato è di contenerlo, l'obiettivo ultimo è di eliminarlo» (p. 227); in tema cfr. anche P. PINNA, *L'emergenza nell'ordinamento costituzionale italiano*, cit. 59-60, nonché ID., *L'emergenza davanti alla Corte costituzionale*, cit., 601-602, secondo il quale la norma speciale e derogatoria alla disciplina comune, diversamente da quella eccezionale d'emergenza, costituisce una «fattispecie permanente, appartiene all'ordinamento normalmente vigente, il quale prevede tanto la regola, quanto l'eccezione. In altri termini ambedue i tipi di legge contengono una deroga alle norme comuni, ma in un caso (quello della legge speciale d'emergenza) l'eccezione è contingente e impreveduta rispetto alla disciplina ordinaria, mentre nell'altro caso l'eccezione rientra nella previsione dell'ordinamento...».

successiva legge<sup>58</sup> che a sua volta, ovviamente, non disciplinasse nuovamente la materia: in entrambe le ipotesi la legge statale, il cui “impero” era stato, per così dire, “messo in uno stato di pendenza”, riprenderebbe ad esplicare la sua efficacia anche nel territorio regionale o in cui era stato proclamato lo stato d'emergenza.

La soluzione così proposta di ritenere che, similmente a quanto avviene nello “stato d'assedio”, la legge regionale sospenda o deroghi a quella statale sembra dotata di fondamento e dunque condivisibile se non fosse per un profilo problematico che potrebbe risultare di ostacolo al suo accoglimento.

Si allude alla lettera della norma di cui all'art. 7, comma 2: contro di essa in realtà tale soluzione potrebbe urtare, poiché la disposizione in esame prevede testualmente la *cessazione* di efficacia della legge statale.

D'altra parte, la formula impiegata “cessazione di efficacia”, se presa alla lettera, renderebbe addirittura possibile un parallelismo con gli effetti che discendono dalle dichiarazioni di illegittimità costituzionale<sup>59</sup>.

Se si adotta però questo parallelismo, le conseguenze sembrerebbero radicali.

La cessazione d'efficacia di cui all'art. 136 Cost. comporta l'incapacità della disposizione legislativa dichiarata incostituzionale sia di produrre effetti per atti e fatti futuri, sia di continuare a disciplinare i rapporti già sorti nel periodo antecedente: ad eccezione ovviamente della materia penale, i rapporti esauriti non vengono intaccati dalla dichiarazione d'incostituzionalità proprio perché riguardo ad essi la norma ha già cessato, avendoli già prodotti, la produzione dei relativi effetti.

Se questo fosse il significato da attribuire alla formula adoperata nell'art. 7, comma 2, dovrebbe essere definita impossibile l'ipotesi che riprendesse vigore la legge statale individuata dalla legge regionale, proprio come accade per la disposizione la cui incostituzionalità sia stata dichiarata ad opera della Corte costituzionale.

In riferimento alla disposizione annullata dal Giudice delle leggi si ritiene che non possa mai verificarsi una sorta di «effetto-Lazzaro»<sup>60</sup>: infatti

58. ... nel primo caso regionale, mentre nel secondo approvata dallo stesso organo che ha approvato la legge che ha disposto lo stato di emergenza.

59. ... pur non senza le dovute distinzioni fra sentenza di accoglimento “secca” e decisione di accoglimento sia interpretativa sia manipolativa: su ciò, volendo, A. BONOMI, *Le questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni su cui è già intervenuta sentenza di accoglimento: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 26 novembre 2016, 1-41.

60. L'espressione è tratta da R. ROMBOLI, *La Corte (di Cassazione) dei miracoli: una norma dichiarata incostituzionale che può risuscitare a seguito dell'auspicato intervento del legislatore*, in *GENIUS*, 2015, n. 1, 123.

«nessun evento successivo alla pubblicazione [della sentenza di accoglimento] è idoneo a conferire nuovamente efficacia alla legge dichiarata incostituzionale»<sup>61</sup> e la stessa Corte costituzionale non potrebbe «richiamare in vita [la] caducata normativa anche se si verificasse la ipotesi – pur prospettabile – che sia venuto meno il fondamento giuridico o di fatto su cui poggiava l’anteriore pronuncia d’illegittimità»<sup>62</sup>.

Ad analoga conclusione si dovrebbe addivenire per la legge statale individuata da quella regionale, conclusione che francamente pare a dir poco eccessiva.

#### 4. Conclusioni

Come risulta evidente, le problematiche poste dall’art. 7, comma 2 in ordine ai rapporti fra legge statale e legge regionale sono di difficile risoluzione ed inoltre a tali problematiche se ne potrebbero aggiungere non poche altre<sup>63</sup>.

È sufficiente che in questa sede si sia posto il problema e che soprattutto si sia evidenziato come l’utilizzo di una formula al posto di un’altra non si limiti quasi mai, nell’ambito dei “fenomeni giuridici”, solo ad esplicitare effetti puramente formali o nominalistici, bensì assuma anche implicazioni di carattere sostanziale e molto spesso di enorme portata: queste implicazioni darebbero luogo a problemi interpretativi di difficile risoluzione qualora la legge ai sensi dell’art. 116, comma 3 Cost. fosse approvata sulla base di un’intesa in nulla diversa, nella sua versione definitiva e sotto il profilo del contenuto, da quella stipulata nel febbraio 2019.

In linea più generale a proposito di tali problemi interpretativi è stato correttamente osservato – e l’osservazione sembra trovare supporto nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>64</sup> – che «qualsiasi disposizione, anche la più genericamente formulata, ha un “carattere semantico” da cui non può evadere senza diventare altro da sé: in altri

61. Così G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *op. cit.*, 186.

62. A. GARDINO CARLI, *Giudici e Corte costituzionale nel sindacato sulle leggi - Gli «elementi diffusi» nel nostro sistema di giustizia costituzionale*, Milano, 1988, 118.

63. ... su cui cfr., volendolo, A. BONOMI, *Il “fenomeno” della cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato: aspetti problematici*, in *Rivista AIC*, 9 dicembre 2019, 247 ss., spec. 255-259.

64. ... la quale dopotutto, ai fini non della decisione nel merito ma comunque dell’ammissibilità della questione, conferisce un indiscusso rilievo al tenore letterale della disposizione: cfr., fra le più recenti, la sent. n. 11 del 2020.

termini, vi è sempre almeno un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole: se le si dà questo significato non la si interpreta, ma la si “abroga” e si crea un’altra norma. Si passa, cioè, dallo *ius dicere* allo *ius condere*...»<sup>65</sup>.

Nel caso di cui all’art. 7, comma 2 in esame in questa sede, però, il problema è, anzi, si potrebbe dire il “rischio” non è quello di attribuire ad esso un significato incompatibile con il senso fatto palese dalle parole e di disconoscere di conseguenza il “carattere semantico” che deriva da un’interpretazione strettamente letterale dello stesso.

La disposizione sopra citata infatti ha un “carattere semantico” chiaro da cui nessun interprete può “evadere”: essa definisce in modo privo di ambiguità, nell’ambito del regionalismo differenziato, un nuovo “rapporto” fra fonti del diritto basato sull’individuazione da parte della legge regionale di quella statale e sull’automatica cessazione d’efficacia di quest’ultima nel territorio della Regione a seguito dell’entrata in vigore della normativa regionale.

Tuttavia il profilo problematico consiste nel fatto che soprattutto la formula “cessazione d’efficacia”, utilizzata da tale disposizione, non è tecnicamente in grado di spiegare quale possa essere il rapporto fra la legge regionale e quella statale perché tutte le spiegazioni che possono ipoteticamente essere offerte in proposito presentano insuperabili controindicazioni o conducono ad aporie.

Ancora una volta si pone il problema, di sempre più urgente risoluzione, della necessità di chiarezza degli atti normativi e delle leggi in particolare.

Del resto, ad eccezione delle norme incriminatrici<sup>66</sup>, non esiste in Costituzione una disposizione che espressamente prescriva l’obbligo di scrivere le leggi in modo preciso e dunque ricorrendo a terminologie il più possibile tecnicamente adeguate.

Tuttavia questo non dovrebbe esimere il legislatore dal rispetto delle corrette tecniche di redazione normativa: da questo punto di vista non possono che essere salutate con favore quelle decisioni della Corte costituzionale che hanno operato una svolta rispetto all’antecedente giurisprudenza della stessa Corte nella quale il richiamo ai principi inerenti la

65. Così G. GIOSTRA, *Carcere cautelare “obbligatorio”; la campana della Corte costituzionale, le “stecche” della Cassazione, la sordità del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2012, 4900.

66. Il riferimento ovviamente è al principio di determinatezza delle fattispecie criminose che, pur non essendo scritto testualmente in Costituzione, viene dalla dottrina dominante e dalla Corte costituzionale, da tempo oramai, tratto dall’art. 25, comma 2 Cost.

qualità della legislazione presentava soltanto un «carattere quasi sempre aggiuntivo, confermativo o dimostrativo»<sup>67</sup>; esse hanno invece ritenuto che la necessità di formulare le leggi in maniera chiara debba essere ritenuta presupposta dall'art. 97 Cost. ed in particolare dai canoni dell'imparzialità e del buon andamento della Pubblica Amministrazione sui quali la cattiva qualità della legge si riflette e si ripercuote negativamente<sup>68</sup>.

Non è pertanto irrealistico supporre che la Corte possa assumere un analogo atteggiamento in riferimento anche ad una legge che ai sensi dell'art. 116, comma 3 Cost. recepisce un'intesa contenente una disposizione quale l'art. 7, comma 2 esaminata in questa sede.

67. R. ROMBOLI, *Tecnica legislativa e qualità della legislazione: l'inidoneità del giudizio costituzionale a verificarne i vizi*, in *Foro it.*, 2008, I, 1424.

68. Cfr. la sent. n. 70 del 2013 sulla quale le osservazioni di M. PICCHI, *Tecniche normative e tutela del buon andamento della Pubblica Amministrazione: dalla Corte costituzionale un nuovo impulso per preservare la certezza del diritto. (Osservazioni a margine della sentenza n. 70/2013)*, in *www.federalismi.it*, 23 ottobre 2013, 12.