



Rivista N°: 4/2019
DATA PUBBLICAZIONE: 09/12/2019

AUTORE: Andrea Bonomi*

IL “FENOMENO” DELLA CESSAZIONE D’EFFICACIA DELLA LEGGE STATALE AD OPERA DELLA LEGGE REGIONALE NEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: ASPETTI PROBLEMATICI

Sommario: 1. Premessa – 2. La similitudine fra il “fenomeno” della cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale e la delegificazione – 3. La “sorte” della legge statale individuata dalla legge regionale – 4. Ulteriori problemi di difficile soluzione – 5. Conclusioni.

1. Premessa

È stato detto – nell’oramai lontano 1995 ma con osservazioni che valgono *a fortiori* oggi – che in un’epoca di gravi incertezze sui principi costituzionali, nella quale tutti si interrogano in relazione al significato da attribuire ai mutamenti in atto e alle molte proposte di radicali innovazioni dell’assetto istituzionale, «non si può incoraggiare ogni tipo di “ingegneria costituzionale” o comunque prenderne atto, né considerare con favore ogni pretesa ridefinizione dei concetti tradizionali e delle loro possibili connessioni»¹.

Se questo è vero, è forse il caso di soffermare l’attenzione su una previsione contenuta nell’art. 7 delle intese stipulate il 25 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.

Il tema che viene in considerazione è quello del cosiddetto “regionalismo differenziato”, denominato anche “asimmetrico” o “a doppia velocità”: esso concerne, come è ben

* Ricercatore di diritto costituzionale di tipo b) presso l’Università degli Studi di Bari.

¹ A.A. CERVATI, *A proposito di «regolamenti delegati», «regolamenti autorizzati» e delegificazione, in un’attribuzione di potestà normativa all’esecutivo che suscita molti interrogativi*, in *Giur. cost.*, 1995, 1858.

noto, il conferimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a Statuto ordinario² nelle materie indicate nell'art. 116, comma 3 Cost.

Ebbene il sopra citato art. 7, che regola i “Rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale”, esordisce ribadendo il principio di continuità: in base a siffatto principio fino a quando la Regione non eserciti i suoi nuovi poteri legislativi continuano ad applicarsi le leggi dello Stato.

La stessa disposizione però poi prosegue stabilendo – 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».

Questa previsione suscita molti interrogativi di vario tipo sui quali è bene appuntare l'attenzione.

2. La similitudine fra il “fenomeno” della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale e la delegificazione

Innanzitutto, poiché, sulla base del «singolare fenomeno»³ contemplato dal suddetto art. 7, saranno quindi le leggi regionali a disporre la cessazione dell'applicazione delle leggi dello Stato, sostituendosi ad esse, sembra in primo luogo di poter dire che risulta in qualche modo copiato il meccanismo invalso nella prassi di quel “fenomeno” che consiste nel trasferimento della funzione normativa su materie determinate dalla sede legislativa statale ad altra sede normativa⁴, ovvero della cosiddetta “delegificazione”.

La legge demanda ai regolamenti il potere di disporre «qualcosa in più di quanto non si possa fare con i regolamenti tipici»⁵, ovvero li autorizza a sostituire le leggi in vigore indicando quali di esse devono essere considerate abrogate dalla legge stessa.

A questo proposito è stato osservato che nel caso della previsione di cui all'art. 7 «non ci si nasconde dietro lo schema della legge che abroga leggi precedenti facendo decorrenza l'abrogazione dall'entrata in vigore dei regolamenti: ci si limita a dire che le leggi regionali

² Che l'art. 116, comma 3 Cost. si riferisca alle sole Regioni a Statuto ordinario e non anche a quelle a Statuto speciale viene sostenuto dalla dottrina assolutamente maggioritaria: cfr., per tutti, F. BENELLI, *sub art. 116*, in S. BARTOLE - R. BIN, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, 1043; Cfr. anche A. BONOMI e R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie in corso*, in *www.dirittifondamentali.it*, 8 novembre 2017, 1; A. MORELLI, *sub art. 116*, in F. CLEMENTI - L. CUOCOLO - F. ROSA - G. E. VIGEVANI (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Vol. II, Bologna, 2018, 328.

³ L'espressione è tratta da R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, in *Forum Quad. cost.*, 16 marzo 2019, 3.

⁴ La definizione è tratta da G. DEMURO, *Le delegificazioni: modelli e casi*, Torino, 1995, 24, ma cfr. anche G. TARLI BARBIERI, *Le delegificazioni (1989-1995)*, Torino, 1996, spec. 5 ss. e 193 ss.

⁵ F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, in *Dir. soc.*, 1989, 430-431; analogamente cfr. anche, più di recente, V. COCOZZA, *La delegificazione. Riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2010, 73.

individuano espressamente le leggi statali che cessano di essere efficaci nella regione, e sono quindi (parzialmente) abrogate»⁶.

Il parallelismo con il “fenomeno” della delegificazione suscita condivisione, anche se tutta la questione sembra meritare qualche approfondimento in più.

Intanto non c'è dubbio che, tanto in riferimento al “fenomeno” della delegificazione quanto in ordine a quello contemplato dall'art. 7 in esame in questa sede, risulta problematico un primo profilo: si allude alla stessa attribuzione del potere di individuare la legge statale da parte rispettivamente del regolamento e della legge regionale.

Con più specifico riguardo alla delegificazione è stato già da tempo autorevolmente osservato⁷ che sono la determinazione delle norme generali regolatrici della materia e la prevista abrogazione delle norme di legge disposte dalla legge autorizzante a giustificare l'incidenza del regolamento sulle norme poste da fonti primarie: di conseguenza, la suddetta prevista abrogazione dovrebbe sostanziarsi nella precisa indicazione della legislazione derogabile o modificabile al momento dell'entrata in vigore dei regolamenti.

In caso contrario sarebbe non più il Potere legislativo, ma quello esecutivo a stabilire in che misura e con quali effetti la normazione regolamentare sia destinata ad alterare la disciplina di leggi: in tale ipotesi risulterebbero illegittimi non solo i regolamenti, ma anche e prima ancora le leggi che ciò avessero reso possibile in contrasto col sistema costituzionale delle fonti.

Insomma l'effetto abrogativo dovrebbe essere già precisato nella sua estensione materiale dalla legge, pur essendo sospensivamente condizionato dall'entrata in vigore delle norme regolamentari.

Utilizzando le parole della Corte costituzionale nella sentenza n. 130 del 2016, si può affermare che «l'elemento comune alle diverse forme di delegificazione possibili nel nostro ordinamento è senz'altro costituito dal trasferimento della funzione normativa – su materie e attività determinate – dalla sede legislativa ad altra sede» e che «il predetto trasferimento, necessariamente operato con legge, determina che un soggetto, un organo, diverso da quello cui spetta l'esercizio ordinario della funzione legislativa, abbia la facoltà di regolare una determinata materia, attraverso l'adozione di una disciplina sostitutiva di quella già dettata dalla legge»: da ciò consegue che «la legge che “autorizza” la delegificazione non priva della loro forza le leggi che saranno sostituite dai regolamenti, ma ne predetermina l'abrogazione».

⁶ Così R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia “differenziata”: allegramente verso l'eversione*, cit., 3.

⁷ In questo senso cfr., *inter alios*, U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 87; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, Genova, 1997, 141 ss.; L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 230; A. PIZZORUSSO, *Delegificazione*, in *Enc. dir.*, Agg. III, Milano, 1999, 494, secondo il quale è «deplorabile» il caso in cui la legge di delegificazione non indica esplicitamente a quali testi legislativi essa si riferisca e la loro identificazione sia compiuta nel regolamento; F. MODUGNO, *A mò di introduzione. Considerazioni sulla «crisi» della legge*, in F. MODUGNO (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, II, *Crisi della legge e sistema delle fonti*, Milano, 2000, 15, il quale ultimo osserva perentoriamente che «preannunciare genericamente l'abrogazione di tutte le disposizioni che risultino incompatibili col regolamento significherebbe attribuire tale potere al Governo e ciò in contrasto con l'art. 76 Cost., che chiaramente ammette tale possibilità solo mediante decreto legislativo».

Quindi la compatibilità del “fenomeno” della delegificazione con la Costituzione passa attraverso la necessità che la legge detti le norme generali regolatrici della materia – onde rimettere la disciplina nel dettaglio alla fonte secondaria – e nell’individuazione ad opera della legge stessa delle norme soggette ad abrogazione in conseguenza dell’intervento del regolamento.

A questo proposito è stato affermato anche che «attraverso questi meccanismi, non solo si consente di rispettare la riserva di legge, ma si rende possibile dare giustificazione sostanziale al fenomeno dell’abrogazione condizionata. Perché l’abrogazione possa effettivamente ricondursi alla legge occorrerà, infatti, che sia questa a “delegificare” le disposizioni precedenti, rendendole cedevoli rispetto al regolamento, e al tempo stesso delimiti, quanto più rigorosamente possibile, l’ambito materiale che le norme regolamentari andranno a colpire»⁸.

Se queste osservazioni fossero trasposte nell’ambito della previsione di cui all’art. 7 qui in esame, si dovrebbe concludere che ad individuare quali siano le leggi statali la cui efficacia cessa nella Regione a seguito dell’entrata in vigore della normativa regionale non dovrebbe essere la legge regionale e non potrebbe essere neanche la legge approvata sulla base dell’intesa fra Stato e Regioni – e questo quand’anche si ritenesse, come pure fanno alcuni⁹, che essa abbia natura di fonte di «norme negoziate quasi costituzionali» – bensì dovrebbe essere, come si dirà in seguito, un’apposita legge statale.

3. La “sorte” della legge statale individuata dalla legge regionale

In ogni caso i problemi che comunque si riferiscono ad una disposizione qual è quella di cui all’art. 7 si complicano anche, e di molto, rispetto a quelli pure presenti, e già prima segnalati, nell’ipotesi della delegificazione.

Innanzitutto, anche ammesso – ma non concesso – che sia la legge regionale ad individuare le leggi statali la cui efficacia cessa nel territorio regionale, è lecito domandarsi quale sia la “sorte” della legge statale.

Si potrebbe avanzare – e in effetti in dottrina è stata ventilata¹⁰ – l’ipotesi che essa risulti abrogata dalla legge regionale.

⁸ F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Dir. amm.*, 1999, 369, il quale osserva conclusivamente che quando si consente alla fonte regolamentare di individuare essa stessa insieme all’oggetto della propria disciplina le norme da abrogarsi l’alterazione del modello di cui alla legge n. 400/1988 è «grave perché si finisce col conferire al Governo... un potere normativo nelle sue dimensioni oggettive analogo a quello conferibile in base a delegazione legislativa, caratterizzato, però, da una stabilità di attribuzione sconosciuta alla stessa potestà legislativa delegata. Ciò determina un profondo squilibrio sia del sistema delle fonti, per il venir meno della distinzione tra fonti primarie e fonti secondarie, sia della stessa forma di governo tracciata dalla costituzione» (p. 371).

⁹ Cfr. F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003, 53 e 56. In senso contrario vedasi, però, le convincenti osservazioni di A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Fed. fisc.*, 2007/1, 152, il quale osserva che «la fonte delle “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” posta attraverso l’art. 116, co. 3, Cost. non assume carattere costituzionale, ben potendo essere modificata attraverso la revisione costituzionale, e senza che possano resistere i contenuti dell’intesa stabilita tra lo stato e la regione».

¹⁰ Cfr. R. BIN, *L’insostenibile leggerezza dell’autonomia “differenziata”: allegramente verso l’eversione*, cit., 3, il quale, come già rilevato in precedenza in questo scritto, discorre di abrogazione parziale.

Se così fosse, poiché, come è ben 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, nella fattispecie al nostro esame se ne dovrebbe trarre la conclusione che i fatti precedenti al momento dell'entrata in vigore della norma regionale rimarrebbero regolati allora dalla legge statale.

Ma questa ipotesi non sembra reggere ad un attento vaglio: si tratterebbe, infatti, di un'abrogazione che esplica effetti sul solo territorio di quella Regione.

In altri termini, le perplessità derivano non foss'altro dalla circostanza che verrebbe in considerazione lo strano – ed inammissibile – caso di una “abrogazione territoriale”.

Se la soluzione appena prospettata ingenera questi problemi, si potrebbe dunque ventilare la diversa soluzione di ritenere che si tratti di una deroga-sospensione, la quale preveda l'ingresso della legge statale in una sorta di stato di quiescenza o, come dice qualcun altro¹¹, 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.

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 previste¹².

Benché non manchi l'autorevole posizione di chi esalta il «carattere in ogni caso sospensivo del complessivo fenomeno derogatorio» ritenendo così deroga e sospensione «gli aspetti, per così dire, positivo e negativo di uno stesso fenomeno»¹³, pare di poter convenire con quanti ritengono assodato che la sospensione sia, invece, un “fenomeno” diverso dalla deroga e non vada con essa dunque confusa.

Innanzitutto la sospensione deve avere necessariamente un termine laddove invece la deroga è perlopiù potenzialmente perpetua¹⁴: da tale premessa alcuni ne traggono poi la conclusione, peraltro molto discutibile¹⁵, che la deroga è un'ipotesi di abrogazione parziale¹⁶.

In secondo luogo, mentre nella deroga la norma derogata conserva la sua efficacia, per quanto in riferimento ad un ambito più limitato, nella sospensione la norma sospesa o viene privata temporaneamente in tutto della sua efficacia oppure non viene sostituita da

¹¹ Così M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, in *Enc. dir.*, XXIII, Milano, 1973, 922.

¹² Cfr., *inter alios*, G.U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 304.

¹³ Entrambe le citazioni sono tratte da F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, in *Enc. dir.*, XXVIII, Milano, 1978, 523.

¹⁴ Cfr. G.U. RESCIGNO, *op. e loc. cit.*, secondo il quale il termine nel caso della sospensione potrebbe essere anche incerto nel quando, mentre in senso nettamente contrario cfr. F. MODUGNO, *Norme singolari, speciali, eccezionali*, cit., 523 nota 113, secondo il quale «È... logicamente concepibile sia una sospensione meramente transitoria (accompagnata da termine), sia una sospensione permanente (in quanto non accompagnata da termine)».

¹⁵ In senso critico su questa tesi cfr., per tutti, le convincenti argomentazioni di M. PATRONO, *Legge (vicende della)*, cit., 921.

¹⁶ Così, per es., sulla scia di una tesi già sostenuta a suo tempo da Crisafulli si esprime S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2007, 59.

nuova norma¹⁷, 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 norma 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 temporanea¹⁸.

Allora è lecito porsi il seguente quesito: 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?

Quale che sia la risposta più corretta da dare a tale domanda – risposta che, ad avviso di chi scrive, dovrebbe essere identificata nella deroga – quel che sembra certo è che quella legge regionale produce una situazione normativa simile a quella dello stato d'assedio: in altri termini, viene a prodursi una situazione normativa consistente nella sottrazione di un certo ambito territoriale – quello regionale – all'“impero” della legge statale¹⁹.

Ciò significherebbe anche che, qualora la legge regionale fosse dichiarata per un qualunque motivo incostituzionale oppure, per avventura, venisse abrogata da una successiva legge regionale che a sua volta non disciplinasse nuovamente la materia, la legge statale riprenderebbe ad esplicare in ogni caso la sua efficacia anche nel territorio di quella Regione.

Tuttavia questa soluzione sembrerebbe urtare contro la lettera della suddetta norma dell'art. 7, comma 2 che prevede *expressis verbis* la cessazione di efficacia della legge statale.

A proposito di quanto da ultimo osservato corre l'obbligo di rilevare che un peso di un certo rilievo assume la circostanza che le intese stipulate fra Stato e Regioni facciano, o meno, riferimento ad una durata temporale di sé medesime.

Ad esempio, le pre-intese siglate il 28 febbraio 2018 fra il Governo uscente e le tre Regioni dell'Emilia Romagna, della Lombardia e del Veneto, che avevano assunto l'iniziativa finalizzata a conseguire le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, facevano espresso riferimento ad una durata temporale delle intese indicata in dieci anni.

¹⁷ 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.

¹⁸ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Deroga (in materia legislativa)*, cit., 304 nota 6.

¹⁹ E questo sulla falsariga di quanto avviene proprio appunto nello stato d'assedio: riferimenti e approfonditi ragguagli in proposito già in A. MAJORANA, *Lo stato d'assedio*, Catania, 1894, 9, nonché, più di recente, in G. MOTZO, *Assedio (stato di)*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 253, in P.G. GRASSO, *I problemi giuridici dello «stato d'assedio» nell'ordinamento italiano*, Pavia, 1959, partic. 290 ss., in F. MODUGNO - D. NOCILLA, *Stato d'assedio*, in *N.ssmo Dig. it.*, XVIII, Torino, 1977, 276, i quali ultimi osservano che la sospensione delle norme di un ordinamento nell'ambito di un determinato territorio non comporta la sospensione di tutte le norme di codesto ordinamento, ma tollera viceversa benissimo la compresenza di norme appartenenti a quest'ultimo e di disposizioni sospensive o sostitutive, in G. BASCHERINI, *Lo stato d'assedio nell'esperienza statutaria italiana*, in *Giur. cost.*, 1994, 4267-4268, in G. MARAZZITA, *L'emergenza costituzionale*, cit., 283-284 e in L. BUSCEMA, *Lo stato di guerra in tempo di pace*, Napoli, 2014, spec. 287 ss.

La durata delle intese era definita nel tempo e con l'impegno delle parti di avviare la verifica dei risultati raggiunti due anni prima della scadenza «al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa»²⁰.

Dalla temporaneità dell'intesa discende che, laddove non si procedesse alla rinegoziazione o non si raggiungesse una nuova intesa modificativa o confermativa della precedente, la legge di recepimento dell'intesa "scaduta" smetterebbe di produrre i suoi effetti²¹.

Di conseguenza, se una norma, qual è quella di cui all'art. 7 qui in commento, fosse inserita in un'intesa temporanea, si potrebbero profilare due ipotesi alternative fra di loro.

Secondo la prima si potrebbe ritenere che l'applicazione della legge regionale, che individua ai sensi dell'art. 7 la legge statale facendone cessare l'efficacia, risulti condizionata dal "mantenimento in vita" della legge sulla base di intesa: da ciò si ricava che, alla scadenza di quest'ultima senza che si raggiunga una nuova intesa confermativa della precedente, la legge regionale *de qua* perderebbe automaticamente vigore per "lasciare così il posto" a quella statale che aveva sostituito.

In base alla seconda ipotesi, al sopravvenire della scadenza della legge sulla base di intesa, la legge regionale continuerebbe, sì, ad esplicare i propri effetti ma senza la negazione della legittimità costituzionale della seguente operazione: il legislatore statale potrebbe intervenire con una propria normativa la quale potrebbe abrogare la legge regionale stessa dal momento che quest'ultima non rinviene più il suo fondamento nella legge ex art. 116, comma 3. Oppure, sempre in questa ipotesi, si potrebbe ritenere che la legge regionale sarebbe colpita da incostituzionalità sopravvenuta che la Corte costituzionale potrebbe sanzionare.

Ma il fatto è che nelle bozze di intese stipulate nel febbraio 2019 non è dato riscontrare la presenza di clausole che limitino la durata nel tempo delle intese stesse.

Da ciò si può agevolmente inferire che la legge regionale può venir meno solo in virtù di una specifica abrogazione da parte del legislatore regionale oppure, tutt'al più, a causa

²⁰ Tutti gli accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018 dalle Regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto con il Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie riconoscono difatti il carattere transitorio della disciplina attuativa dell'ultimo comma dell'art. 116 prevedendo che "l'intesa di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione ha durata decennale e può in qualunque momento essere modificata di comune accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione. Due anni prima della scadenza dell'intesa, Stato e Regione avviano la verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti, al fine di procedere al rinnovo, all'eventuale rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa". Sul punto per osservazioni critiche cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116, comma 3 Cost.: profili procedurali di dubbia legittimità e possibile violazione dei diritti*, in *Oss. sulle fonti (web)*, 2018/2, 5-6, secondo la quale «è nel procedimento di modifica di tali accordi che si palesa il vizio di costituzionalità, perché dopo aver attivato una sorta di valutazione d'impatto della regolazione con la verifica dei risultati dell'esperienza maturata, si sposta in capo al governo la presentazione del disegno di legge "contenente le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria Intesa, e necessarie al recepimento di quanto concordato"» (p. 5).

²¹ A giudizio di P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto nel sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018/2, 170, ciò produrrebbe «conseguenze difficilmente calcolabili circa gli assetti delle competenze delle singole Regioni» perché «la cessazione degli effetti delle intese comporterebbe un necessario regresso dell'autonomia regionale, che comporterebbe problemi la cui soluzione sarebbe enormemente difficile».

di una dichiarazione di incostituzionalità dovuta, per esempio, alla violazione di un principio costituzionale: in caso contrario essa spiegherebbe i suoi effetti e terrebbe la legge statale che ha individuato e che ha “sostituito” in una sorta di indefinito limbo giuridico.

Quanto appena sostenuto assumerebbe un significato ancora maggiore tanto più se si seguisse la seguente tesi dottrinale, peraltro contestata²².

In tema di eventuale revoca unilaterale da parte dello Stato dell'intesa e della legge di differenziazione, è stato sostenuto che «è da escludere in modo categorico che la legge approvata tramite il complesso *iter* di cui all'art. 116 Cost. possa essere modificata con una legge costituzionale»²³: di conseguenza, «l'unica strada percorribile per modificare quanto stabilito con la legge statale ex art. 116 è dunque quella di approvare una nuova legge con il medesimo procedimento»²⁴.

È stata così sostenuta la tesi – peraltro molto discutibile – secondo cui una legge di revisione costituzionale potrebbe modificare l'art. 116, comma 3 Cost., e quindi il generale

²² Cfr., da ultimo, M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *www.federalismi.it*, 20 marzo 2019, 36, il quale ritiene che una revoca unilaterale da parte dello Stato potrebbe essere disposta seguendo il procedimento di revisione costituzionale sia abrogando in generale l'art. 116, 3° comma sia sospendendone l'efficacia per un caso specifico (quello dell'intesa che si intende revocare). L'Autore, peraltro, proprio anche per evitare situazioni di questo tipo ritiene – a p. 37 – fortemente opportuno che nelle intese siano previste clausole volte da un lato a limitarne la durata nel tempo e dall'altro a regolamentare alcuni procedimenti di verifica sull'attuazione dell'intesa, che consentano, dopo un certo termine, il suo rinnovo, la sua riforma o anche la rinuncia a prolungarne la validità nel tempo. Cfr. sul punto anche A. D'ATENA, *L'art. 116, u. c., Cost. alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parlam.*, 2018/1, 192, secondo il quale in virtù del principio del parallelismo delle forme per modificare un atto normativo – nella fattispecie la legge previa intesa – si deve percorrere la medesima via seguita per adottarlo, ovvero nella specie una nuova legge previa intesa. E tuttavia – osserva l'Autore – l'applicazione di questo principio conferirebbe a entrambi i soggetti che hanno sottoscritto l'intesa «un potere interdittivo insuperabile» per la ragione che l'intesa è, al pari di quella di cui all'art. 8, ultimo comma Cost., un'intesa in senso forte in quanto tale non surrogabile con un intervento unilaterale. È questa la ragione per la quale – osserva ancora l'Autore – le leggi previa intesa fra Stato e confessioni acattoliche contengono una clausola che impegna le parti a riesaminare il contenuto dell'intesa alla scadenza del decimo anno dall'entrata in vigore della legge di approvazione e a questo proposito si può far riferimento all'art. 25, comma 1 l. n. 126/2012 recante “Norme per la regolazione dei rapporti tra lo Stato e la Sacra arcidiocesi ortodossa d'Italia ed Esarcato per l'Europa meridionale in attuazione dell'art. 8, terzo comma, della Costituzione”.

²³ Così G. BRAGA, *La legge attributiva di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni*, in F. MODUGNO e P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*. III. 1. *Rilevanti novità in tema di fonti del diritto dopo la riforma del Titolo V della II Parte della Costituzione*, Milano, 2003, 116-117, secondo il quale tale procedimento che consente l'attribuzione di un'autonomia differenziata è «contraddistinto da una natura concertativa che lo rende unico e, pertanto, non intercambiabile con altre fonti. Cioché la legge costituzionale... risulta assolutamente inidonea a disciplinare la suddetta autonomia così come concepita in Costituzione, a causa del mancato coinvolgimento delle Regioni e degli enti locali, ovvero dei soggetti che, insieme allo Stato ed in posizione di pari dignità rispetto ad esso (ai sensi dell'art. 114 Cost.), sono interessati dalle modifiche».

²⁴ G. BRAGA, *op. e loc. cit.*, il quale conclude che «altrimenti, ritenendo ad esempio che lo Stato, qualora ritenesse eccessive le forme di autonomia ottenute dalla Regione, possa riappropriarsene, anche solo in parte, con un atto unilaterale, sarebbero violati sia, in generale, il principio di pariordeinazione tra Stato e Regioni consacrato nell'art. 114 Cost., sia, nello specifico, il disposto dell'art. 116, ult. comma, Cost., che di quel principio rappresenta un portato». L'Autore osserva anche che «a ragionare diversamente dovrebbero ritenersi ammissibili, ad esempio, una legge costituzionale di amnistia o di indulto (in deroga all'art. 79 Cost.) o una legge costituzionale che determini la forma di governo regionale (in deroga all'art. 123 Cost.)... Infatti, anche in tali ipotesi, pur profondamente differenti tra loro, la Costituzione affida la disciplina di un oggetto ad una determinata fonte, che è frutto di un particolare procedimento avente caratteristiche tali da renderlo idoneo all'attuazione di un principio sotteso...» (p. 117 nota 33).

procedimento per la concessione della specialità, ma non potrebbe incidere sulla singola legge concessa da tale specialità.

Ne consegue dunque – sempre a giudizio di questa tesi – che la legge di differenziazione finirebbe per costituire – finché vi è accordo fra Stato e singola Regione – la disciplina permanente e stabile e dunque pressoché intoccabile del regime di specialità spettante alla singola Regione²⁵.

4. Ulteriori problemi di difficile soluzione

Inoltre, anche ammessa la risoluzione del problema del chiarimento su quale possa essere la “sorte” della legge statale individuata ai sensi dell’art. 7, ne sussiste un altro a monte.

Per comprendere meglio i termini di questo problema è opportuno fare un’avvertenza.

In ordine al contenuto della disposizione di cui all’art. 116, comma 3, la dottrina si è posta vari interrogativi ad iniziare da quello del chiarimento su quale sia l’estensione dei poteri residuali di cui rimarrebbe titolare lo Stato²⁶.

Più in particolare, quanto alle materie di legislazione concorrente, è parso evidente che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia non possono che riguardare per queste materie anche la determinazione dei principi fondamentali o comunque la «riduzione dell’ampiezza dell’ingerenza statale relativamente a detta “determinazione”»²⁷: infatti in relazione a tali materie la potestà legislativa “appartiene” già alle Regioni ordinarie, eccezion fatta per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato.

È così possibile affermare che lo scopo della “specializzazione” è quello di dar modo alla potestà concorrente di convertirsi in piena o, meglio, residuale²⁸, la qual cosa non è certamente di scarso rilievo.

²⁵ La tesi è patrocinata da N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57.

²⁶ Si chiede, ad es., L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3 Cost.*, in *Rivista AIC*, 14 novembre 2018, 327-328: «ove si realizzasse la auspicata devoluzione di “materie” al livello regionale, come conseguenza del risultato ampiamente positivo dei due referendum e delle successive trattative intraprese tra Governo e Regioni, se tale devoluzione si attuasse nei confronti delle materie concorrenti, potrebbero tali materie cambiare di status e rientrare tra le materie di competenza residuale delle regioni? Oppure, se le materie devolute fossero di natura esclusiva statale, si potrebbe pensare ad un cambio radicale di segno, facendole di diritto passare tra quelle concorrenti o persino tra quelle residuali? Un esempio per tutti è offerto dalla materia “norme generali sull’istruzione”, oggi di competenza esclusiva statale, cui unire richieste nell’ambito della materia “istruzione”, oggi concorrente. Se venissero accolte le richieste delle Regioni di ampliare le proprie competenze rispetto a questa materia, quali saranno – se ve ne saranno – poteri residui in capo allo Stato centrale?».

²⁷ L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *www.federalismi.it*, 13 settembre 2017, 9.

²⁸ Di questa opinione è A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale; se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Le ist. del fed.*, 2008/1, 31, nonché recentemente T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2019, 24; in senso contrario sembra esprimersi, invece, G. NORI, *A proposito di autonomie regionali e referendum*, in *Iacostituzione.info*, 6 novembre 2017, 1 ss., il quale osserva che il fatto che siano consentite “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” «non significa che le materie di legislazione concorrente passino alla legislazione esclusiva regionale. Ammesso che per qualche materia possa succedere, per le altre si avrà una diversa ripartizione delle competenze, più favorevole per le Regioni. La eventuale diversità dei criteri da Regione a Regione non dovrebbe comportare una lesione del principio di uguaglianza sempre

In riferimento, invece, alle materie affidate alla competenza legislativa esclusiva del legislatore statale, la questione potrebbe complicarsi.

Si potrebbe sostenere, come qualche studioso ha fatto, che la potestà esclusiva dello Stato, per le materie indicate nell'art. 116, comma 3, si commuta in concorrente²⁹ o, forse, addirittura in piena³⁰.

Tuttavia, come già è stato anticipato, il passaggio a un tipo di potestà legislativa maggiormente favorevole per le Regioni si presenta più problematico nel caso delle materie esclusive statali.

Se, ad esempio, si prende in esame la materia "tutela dell'ambiente", la trasformazione in materia concorrente non sembra offrire alle Regioni un vantaggio effettivo, considerato che la giurisprudenza costituzionale già ora ammette che il "valore costituzionalmente protetto" dell'ambiente sia perseguito anche dal legislatore regionale (sent. n. 407/2002).

È stato allora detto che si dovrebbe pensare a «un salto più acrobatico»³¹ dalle materie esclusive statali a quelle residuali regionali.

Questa sorta di «avanzamento doppio»³² porterebbe però all'integrale sottrazione al legislatore statale della "tutela dell'ambiente", eccezion fatta per le clausole trasversali: inoltre lo Stato non disporrebbe più della clausola trasversale per far valere le esigenze ambientali nei vari ambiti di competenza legislativa di quella Regione.

Queste controindicazioni portano a ritenere che una materia attualmente classificata fra le esclusive statali non possa passare per intero alla potestà residuale regionale.

Il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce però che in forza dell'art. 116, comma 3, Cost. se ne scorpori una parte per farla transitare alla potestà residuale.

Il punto nodale è, in definitiva, quanta e quale parte della materia scorporare per assegnarla alla Regione che invoca maggiore autonomia per mezzo del regionalismo differenziato³³.

Per ritornare ora all'ipotesi della materia "tutela dell'ambiente" essa, a seguito della legge ex art. 116, comma 3, Cost., non può "passare di diritto" fra quelle residuali regionali,

che le differenze siano fondate sulle peculiarità rispettive...», mentre G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017/4, 628, osserva che quanto alle materie concorrenti la maggiore autonomia di cui all'art. 116 dovrebbe consistere nell'attenuazione se non nel venir meno del limite dei principi fondamentali, ma che nella realtà della legislazione statale la cerniera dei principi fondamentali come elemento di raccordo tra le competenze statali e quelle regionali è divenuta recessiva, mentre sono balzate in primo piano le competenze statali ordinarie (*in primis* l'espansione dell'area dell'ordinamento civile) e quelle cosiddette trasversali, ragion per cui la maggiore autonomia di cui all'art. 116 deve tradursi in «una condizione di maggiore libertà – s'intende nei limiti posti dalla legge statale rinforzata – rispetto a tutti i possibili vincoli, e non soltanto rispetto al limite dei principi fondamentali».

²⁹ In tal senso, fra i molti, cfr. limpidamente S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *Forum Quad. cost.*, 25 maggio 2004, 2; T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *op. e loc. cit.*

³⁰ Questa soluzione pare affacciata da A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Torino, 2005, 115 ss.

³¹ Così G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *Le ist. del fed.*, 2008/1, 64.

³² Così sempre *ibidem*.

³³ Cfr. sul punto *ibidem*, 65, nonché L. VIOLINI, *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3 Cost.*, cit., 328 nota 21.

ossia “trasmigrare” per intero nella potestà residuale regionale, pena le gravi conseguenze che ne deriverebbero.

Tuttavia il vincolo a mantenere la materia fra le esclusive statali non impedisce che, in forza della succitata disposizione costituzionale, se ne scorpori una “parte” per farla transitare alla potestà residuale regionale: in effetti questo è già previsto nelle suddette bozze.

E allora, fatta questa avvertenza e tornando alla previsione sopra ricordata di cui all’art. 7, comma 2, risulta difficile pensare che la legge regionale – a maggior ragione in via esclusiva a quanto pare di intendere – possa individuare qual è la “parte” della materia che può transitare alla potestà residuale regionale e nello stesso tempo individuare la legge statale la cui efficacia viene a cessare poiché essa disciplina proprio quella “parte” di materia.

In altri termini, si avrebbe la paradossale situazione in cui la legge regionale individua da un lato una “parte” della legge statale che continua a rimanere efficace nel territorio regionale, dall’altro lato una “parte” di legge statale la cui efficacia cessa in quello stesso territorio.

Non solo, ma altri problemi si profilano all’orizzonte.

Intanto pare evidente che l’autorizzata decostituzionalizzazione dell’art. 117 Cost., nei limiti d’oggetto tassativamente indicati, non tramuta le leggi di autonomia negoziata in una fonte di norme di rango costituzionale: contrariamente agli statuti speciali, queste fonti di autonomia particolare dispongono, sì, di una capacità normativa potenziata o rinforzata³⁴, ma ciò non costituisce un’abilitazione a disporre in deroga a disposizioni costituzionali diverse da quelle espressamente indicate dall’art. 116, comma 3³⁵.

Più in particolare, per queste leggi dovrebbero valere i limiti stabiliti dal comma 1 dell’art. 117 Cost. per la potestà legislativa statale e regionale, ovvero il rispetto sia della Costituzione, sia dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario, sia di quelli che scaturiscono dagli obblighi internazionali.

Quelli stabiliti dall’art. 117, comma 1, Cost. devono esser considerati come limiti generali della legge, sia statale sia regionale, intangibili, come tali, da parte di qualsiasi fonte subordinata alla Costituzione, la quale non sia abilitata *expressis verbis* a derogarvi: come è stato ben osservato, «formalistico sarebbe limitarli solo alle leggi regionali adottate sulla base di una legge di autonomia negoziata, senza estenderli anche a quest’ultima»³⁶.

Tanto premesso, che cosa accadrebbe, ad esempio, nell’ipotesi in cui la legge statale, individuata dalla legge regionale espressamente in una certa materia, fosse però esecutiva di un trattato internazionale? Si potrebbe davvero sostenere che di quella legge statale cesserebbe l’efficacia nella Regione a seguito dell’entrata in vigore della normativa regionale?

³⁴ Questa fonte di autonomia particolare viene definita una fonte «atipica e particolarmente resistente» da A. M. Russo, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Le ist. del fed.*, 2018/2, 372.

³⁵ T. MARTINES - A. RUGGERI - C. SALAZAR - A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., 24, osservano al proposito che la legge prevista nell’ultimo comma dell’art. 116 Cost., «pur essendo di per sé non costituzionale per forma, sembra abilitata a derogare al quadro costituzionale, facendo luogo appunto ad ulteriori trasferimenti di competenza rispetto a quelli fissati nell’art. 117 Cost.».

³⁶ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 179.

Pare di poter offrire al quesito una risposta negativa: più in particolare, interpellata sul punto, la Corte costituzionale – il cui lavoro subirebbe certamente un aggravio notevole – potrebbe agevolmente dichiarare l'incostituzionalità di tale legge regionale.

Analogo ragionamento potrebbe essere svolto in relazione a quelle materie che esprimono interessi o valori o oggetti di carattere trasversale, come quella dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali: sono abilitate le materie trasversali statali a circoscrivere le leggi di autonomia negoziata?

È stato sostenuto³⁷ a tale proposito che il carattere rinforzato di queste leggi di autonomia negoziata, derivante dalla specializzazione della fonte, esclude che leggi statali, anche in attuazione di competenze esclusive trasversali, possano operare in funzione di limite: in caso contrario si finirebbe per riconoscere, a norme poste da una fonte non adottata secondo il medesimo schema normativo dell'art. 116, comma 3 Cost., la legittimazione a derogare alle leggi di autonomia negoziata.

Tutto all'opposto, invece, nei rapporti tra legge statale su materia trasversale e legge regionale adottata sulla base e in attuazione dell'autonomia definita in virtù dell'art. 116.

In questa ipotesi, ad eccezione del caso in cui la stessa legge di autonomia negoziata abbia disposto diversamente, la trasversalità della funzione legislativa statale potrebbe incidere e, quindi, limitare l'esercizio della potestà legislativa regionale.

Muovendo da queste premesse, ci si potrebbe porre anche la seguente domanda: che cosa succederebbe se la legge statale, individuata dalla legge regionale espressamente in una certa materia, fosse però espressiva della materia di cui all'art. 117, comma 3, lett. m) Cost.? Si potrebbe davvero sostenere che di quella legge statale cesserebbe l'efficacia nella Regione a seguito dell'entrata in vigore della normativa regionale?

5. Conclusioni

Come ognuno può constatare, dunque, notevoli sono i problemi che pone la previsione di cui all'art. 7, comma 2 delle bozze delle intese stipulate nel febbraio 2019.

Quale soluzione suggerire per aggirare tali problemi?

Si potrebbe immaginare, come già anticipato, di inserire nelle intese – che, sia detto per inciso anche sulla base delle osservazioni che precedono, dovrebbero preferibilmente stabilire una durata temporale per sé medesime – una previsione che conferisse ad un'apposita legge statale *ad hoc* il compito di individuare le leggi statali che poi verrebbero sostituite da quelle regionali.

Questa legge statale *ad hoc* avrebbe anche i seguenti compiti: innanzitutto quello di dichiarare non certo l'abrogazione – perché la limitazione dell'efficacia dev'essere concettualmente distinta dalla cessazione di essa³⁸ – bensì l'inapplicabilità o l'inefficacia territoriale delle leggi statali in questione; in secondo luogo l'altro di incorporare, come già detto in precedenza, la parte della materia che può "passare" alle Regioni.

³⁷ In tal senso cfr. A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, cit., 181.

³⁸ Così già anche S. PUGLIATTI, *Abrogazione*. a) *Teoria generale e abrogazione degli atti normativi*, in *Enc. dir.*, I, Milano, 1958, 145.

Certo la legge statale potrebbe incorrere in errore sia nell'individuare le leggi statali che dovrebbero essere sostituite da quelle regionali sia nella suddetta operazione di "scorporo": in questi casi la "palla" passerebbe in mano alla Corte costituzionale.

Non basta, ma rimarrebbe da risolvere un ulteriore problema sintetizzabile in questa domanda: che cosa accadrebbe qualora questa legge *ad hoc* non venisse approvata dal Parlamento nazionale?

È evidente che questo comportamento omissivo del legislatore statale produrrebbe di fatto l'impossibilità delle Regioni che avessero ottenuto l'autonomia differenziata di legiferare nelle materie devolute: a tale impossibilità non si potrebbe neppure porre rimedio chiedendo l'intervento della Corte costituzionale, la quale non può certo sanzionare un'omissione pura, ovvero assoluta³⁹.

Forse la soluzione dei problemi più radicalmente e a monte non può che passare allora attraverso il ripensamento e dunque la riformulazione in sede di revisione costituzionale dello stesso testo dell'art. 116, comma 3 Cost.

³⁹ Sul punto è ancora imprescindibile operare un riferimento perlomeno al classico lavoro di C. MORTATI, *Appunti per uno studio sui rimedi giurisdizionali contro comportamenti omissivi del legislatore*, in *Foro it.*, 1970, V, 153-191, secondo il quale «ipotesi di omissione assoluta, preclusiva di un'azione rivolta a contrastarne la costituzionalità, potrebbe verificarsi allorché il principio che conferisce un diritto verita su una sfera di rapporti in nessun modo regolati dalla precedente legislazione, e venga pertanto ad assumere carattere assolutamente nuovo, imponendo allo Stato obblighi di fare in ordine a situazioni prima ritenute del tutto irrilevanti. Tuttavia, del carattere di assolutezza dell'omissione, inducente improponibilità di ogni azione d'incostituzionalità, può dubitarsi quando si sia in presenza di statuizioni costituzionali formulate in modo da risultare autoapplicative e perciò suscettibili di far sorgere pretese alla loro concreta attuazione in testa a soggetti, singoli o collettivi, determinati, in quanto si dimostri possibile superare gli ostacoli di carattere processuale» (p. 156): l'Autore, peraltro, osserva anche che «un'omissione assoluta può appena ammettersi, dato che la maggior parte dei rapporti sono già regolati, o regolabili dall'interprete» (p. 156 nota 8).