

## Materie “residuali” e limite dei principi fondamentali dell’ordinamento

di Giuseppe Morbidelli

E' comune opinione che il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento sia venuto meno (se non per le materie di competenza delle Regioni a Statuto speciale tuttora additive rispetto alle competenze acquisite per effetto della riforma del Titolo V, attesa la c.d. clausola di maggior favore ex art. 10 l. Cost. 3/2001). E' appena il caso di rilevare che il problema non si pone per le materie di competenza concorrente. Questo per la semplice ragione che, essendo in tali materie la legislazione regionale soggetta al limite dei principi fondamentali della materia (c.d. principi verticali), a maggior ragione è soggetta ai principi dell'ordinamento, o principi orizzontali, che tagliano in trasversale tutte le materie, anche se talvolta svolgono una funzione meramente interpretativa della disciplina della materia. Così, ad es., in materia edilizia, i principi della materia in tema di d.i.a. edilizia o di annullamento del permesso di costruzione, sono integrati dai principi fondamentali previsti dalla l. 241/1990 in tema di d.i.a. e di annullamento, che plasmano tali istituti, e dunque sono a *fortiori* anche principi della materia che a sua volta ospita detti istituti<sup>1</sup>. Si pone invece per le materie c.d. residuali. E' vero che tali materie sono, nella giurisprudenza della Corte, oltremodo recessive, in quanto piegate e dalla legislazione esclusiva trasversale e dai principi delle materie concorrenti, e dunque sono soggette per tali strade ad un flusso corrente di norme. Non a caso è stata abbandonata la loro prima aggettivazione come “esclusiva” (che del resto, per quanto invalsa nella prassi a proposito della competenza legislativa “primaria” delle Regioni speciali, è un aggettivo che si ritrova solo con riguardo alla legislazione della Regione Sicilia: v. art. 14 Statuto). Non solo: talvolta la Corte, applicando il criterio della prevalenza<sup>2</sup>, che si ha quando appaia evidente l'appartenenza del nucleo essenziale di un complesso normativo ad una materia piuttosto che ad altre<sup>3</sup>, ha ricondotto la materia residuale in materia a competenza concorrente. Così, ad esempio, la materia degli asili nido (materia appunto innominata) è stata ricondotta in parte all'interno della materia istruzione e in parte a quella del lavoro (di competenza concorrente<sup>4</sup>), mentre la materia dell'urbanistica è stata

· Ordinario di diritto amministrativo, Facoltà di giurisprudenza, "La Sapienza" - Roma

<sup>1</sup> La comunicabilità tra i principi dell'ordinamento e principi fondamentali della materia è stata da tempo sottolineata da G. Grottanelli de Santi, *Perequazione, eguaglianza e principi dell'ordinamento*, in *Giur. cost.*, 1978, 710 ss.

<sup>2</sup> Criterio che è stato peraltro fortemente criticato dalla dottrina: ad es. M. Bin, *Prevalenza senza criterio*, in *Le Regioni*, 2009, 618 ss., ID. *Alla ricerca della materia perduta*, in *Le Regioni*, 2008, 398 ss.; E. Buoso, *Concorso di competenze, clausole di prevalenza e competenze prevalenti*, in *Le Regioni*, 2008, 61 ss.; v. anche F. Manganiello, *Perché la prevalenza è sempre la risposta? Nota a Corte Cost. n. 88/2009*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>3</sup> Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50 (parte in diritto n. 5.).

<sup>4</sup> Corte Cost. 23 dicembre 2003, n. 370 (parte in diritto n. 4.).

ricondotta alla materia governo del territorio (competenza concorrente<sup>5</sup>): talché il titolo competenziale prevalente (o meglio, ritenuto tale dalla Corte) acquisisce anche la competenza regionale “per accessione”, con conseguente restrizione della sfera di competenze ascrivibili alla potestà. Altre volte addirittura la competenza statale viene affermata attraverso il riferimento a valori, come è avvenuto con riguardo alla legge sui finanziamenti per l’acquisto per l’utilizzo di *personal computers* da parte dei giovani, ritenuti corrispondenti a finalità di interesse generale, quale è lo sviluppo della cultura, nella specie attraverso l’uso dello strumento informatico, il cui perseguimento fa capo alla Repubblica in tutte le sue articolazioni (art. 9 Cost.) anche al di là del riparto di competenze per materia fra Stato e Regioni di cui all’art. 117 della Costituzione<sup>6</sup>. Del resto ciò è una conseguenza delle crisi del concetto stesso di materia, sia per la non omogeneità e non organicità della legislazione, sia per l’avvento delle materie trasversali<sup>7</sup>. Non mancano tuttavia materie (o meglio frammenti di materie o meglio ancora “aree”) ritenute suscettibili di costituire un settore autonomo o comunque non percorribile dalla legislazione statale: il che avviene quando la Corte va a dar corpo ad una interpretazione sostanziale della materie interessate, lasciando sotto traccia il criterio della prevalenza e quello finalistico<sup>8</sup>. Ciò è stato riscontrato ad es. per la istruzione e formazione professionale, ove non collegata con rapporti di lavoro (e dunque con l’ordinamento civile), cioè non preordinate in via immediata ad eventuali assunzioni<sup>9</sup>, nonché per l’artigianato, materia che si è ritenuto abilitare le Regioni ad adottare “misure di sviluppo e sostegno del settore e, in quest’ambito, la disciplina dell’erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere<sup>10</sup>”. Non diverse sono le conclusioni che emergono dalla sentenza della Corte Cost. 8 giugno 2005, n. 222 con riguardo alla materia

<sup>5</sup> Corte Cost. 1 ottobre 2003, n. 303.

<sup>6</sup> V. Corte Cost. 21 ottobre 2004, n. 307.

<sup>7</sup> V. su questa tematica, da ultimo, M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni ed il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, n. 5, 2006, p. 889-902; F. BENELLI, *La «smaterializzazione» delle materie. «Problemi tecnici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione»*, Milano, 2006; R. BIN, *«Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale»*. *Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Aa.Vv., Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. I, Napoli 2004, p. 295 ss.; P. CAVALIERI, *La definizione e la delimitazione delle materie di cui all’art. 117 della Costituzione*, in R. TARCHI (a cura di), *Le competenze normative statali e regionali tra riforme della Costituzione e giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2006, p. 27-44; A. CERRI, *Definizione delle competenze statali e regionali, sussidiarietà ascendente e discendente, intersezione fra competenze*, relazione al Convegno celebrativo del 60° anniversario della Costituzione “Il pluralismo delle fonti previste in Costituzione e gli strumenti per la loro composizione”, Roma, 27 e 28 novembre 2008, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it); A. D’ATENA, *Materie legislative e tipologia delle competenze*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 1, 2003, p. 15-23.

<sup>8</sup> V., anche per gli esempi le riflessioni sul tema di A. MORRONE, *Il diritto regionale nella giurisprudenza e nelle fonti*, Padova, 2008, 90-1.

<sup>9</sup> V. le sentt. Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 50 (parte in diritto 17.), v. altresì Corte Cost. 28 gennaio 2005, n. 51.

<sup>10</sup> Corte Cost., 21 agosto 2005, n. 162 (parte in diritto 3.).

relativa al trasporto pubblico locale; nonché nella sentenza 23 dicembre 2005, n. 456 che riconduce alla competenza residuale la disciplina delle Comunità montane, materia non ricompresa tra quelle riservate alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117.2, lett. p), che riguarda la legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province. Analogamente è stata considerata materia residuale l'agriturismo<sup>11</sup>. Ed infatti in dottrina non è mancato chi ha ritenuto, pur con alcune cautele, che "la potestà legislativa residuale si esercita su materie importanti: i principali settori economici, un'area vasta dei servizi alla persona, parti fondamentali della regolazione dell'uso del territorio: sul piano dell'estensione orizzontale si tratta, quindi, di una potestà legislativa significativa e rilevante, non ridotta a pochi oggetti di scarso interesse"<sup>12</sup>.

Ebbene in tutte tali materie residuali secondo la tesi assolutamente prevalente non vi sarebbe il limite dei principi generali dell'ordinamento. Né il problema può essere trascurato, sulla base del rilievo che i principi fondamentali si sostanziano o in principi costituzionali o in principi comunitari, poiché tale equipollenza non è totale<sup>13</sup>. Si pensi ad es. al principio del giusto procedimento, che è da sempre considerato non di livello costituzionale (ed invero la stessa L. 241/1990 pone alcune eccezioni). Né è riconducibile in *toto* al diritto comunitario. Infatti il principio del giusto procedimento, nel contesto del diritto comunitario viene ascritto nella sottocategoria del diritto al contraddittorio nei confronti di provvedimenti o atti afflittivi<sup>14</sup>, tantoché è preferibilmente definito dalla Corte di Giustizia come principio del rispetto del diritto di difesa, in base al quale "qualora i provvedimenti della pubblica autorità ledano in maniera sensibile gli interessi dei destinatari, questi ultimi devono essere messi in grado di presentare tempestivamente le loro difese"<sup>15</sup>. In altre parole, come ha ritenuto autorevole dottrina, nella giurisprudenza comunitaria è difficile riscontrare una

---

<sup>11</sup> V. sent. Corte Cost. 12 ottobre 2007, n. 339 e v. in proposito più diffusamente quanto osservato da P. CARETTI-G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2008, 83 ss., nonché, da ultimo, l'attenta analisi di F. PALLANTE, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, in *federalismi.it*, cui si rinvia per una completa rassegna delle decisioni della Corte, nonché per l'analisi in concreto della legislazione riconducibile alla "residuale".

<sup>12</sup> L. TORCHIA, *La potestà legislativa residuale delle regioni*, in *Le Regioni*, 2002, 343 ss.

<sup>13</sup> Nel senso che per quanto numerosi principi generali dell'ordinamento siano sanciti a livello costituzionale, non è da dedurre la quasi irrilevanza del limite in questione: v. in tal senso L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 131.

<sup>14</sup> Non a caso il *leading case* è quello relativo al licenziamento di un funzionario europeo, perché ubriaco aveva gettato bicchieri per strada dalla terrazza dell'edificio dove lavorava: Corte giust. 4 luglio 1963, *Maurice Alvis c. Consiglio della Comunità europea*, causa 32/62, in *Racc.* 1963, 99.

<sup>15</sup> Corte giust., 23 ottobre 1974, causa 17/74, in *Racc.*, 1974, I, 1063 ss. in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int); v. comunque sul tema, ampiamente, S. ANTONIAZZI, *Procedimenti amministrativi comunitari composti e principio del contraddittorio*, in *Riv. ital. dir. pubbl. comunit.*, 2007, 641 ss. e ivi ulteriori indicazioni.

apertura alla dimensione critica e collaborativa e non meramente difensiva del contraddittorio<sup>16</sup>.

Comunque sia, anche se fosse un caso di scuola<sup>17</sup>, la questione merita somma attenzione anche perché “il cambiamento di un principio generale produce sulla normazione regionale di competenza gli stessi effetti che il cambiamento dei principi contenuti nelle leggi cornice determina sulla normazione regionale”<sup>18</sup>. Sicché al variare dei principi viene meno la legislazione regionale eventualmente incompatibile<sup>19</sup>.

La dottrina, se pur con scarsa motivazione, sostanzialmente riconducibile alla lettera dell'art. 117, comma 1°, Cost. e della (ritenuta) piena parità e dignità tra legislazione statale e legislazione regionale è concorde nel senso<sup>20</sup> del venir

<sup>16</sup> Così A. MASSERA, *I principi generali dell'azione amministrativa*, in V. CERULLI IRELLI (a cura di) *La disciplina generale dell'azione amministrativa*, Torino, 2006, 47. In altri termini, non è presente (o comunque non è consolidata) nell'ordinamento comunitario la funzione “collaborativa” o comunque la finalità di assicurare completezza di istruttoria che pur si inserisce a pieno titolo nel concetto di partecipazione (la pluralità di valenze che la partecipazione assume è stata a suo tempo rilevata da M. NIGRO, *Il nodo della partecipazione*, ora in *Scritti giuridici*, II, Milano 1996, 1413 ss.). Altro sarebbe se si affermasse una lettura estensiva dell'art. 6 CEDU, sì da ricomprendere tra le garanzie del giusto processo anche i procedimenti amministrativi: v. in tal senso la recente analisi di F. GOISIS, *Garanzie procedurali e convenzione europea per la tutela dei diritti dell'uomo*, in *Dir. proc. amm.* 2009, 1328 ss., anche se invero, dalla casistica ivi esposta, le garanzie del giusto processo riguardano in sostanza o misure afflittive o misure ablatorie (cui corrispondono fattispecie di partecipazione difensiva).

<sup>17</sup> Ma in realtà non esistono casi di scuola nel diritto costituzionale: v. G.U. RESCIGNO, *Il caso Mancuso ovvero dell'inesistenza di casi di scuola, ovvero ancora del dovere dei giuristi di rispondere ai quesiti giuridicamente possibili*, in *Dir. pubbl.*, 1996, 235 ss.

<sup>18</sup> Così V. CRISAFULLI, *La legge regionale nel sistema delle fonti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, 280-281. Sul punto v. analogamente già L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., 253.

<sup>19</sup> Non interessa qui andare a vedere se si tratti di abrogazione o di altro fenomeno, in quanto la giurisprudenza della Corte Costituzionale si limita a parlare di cessazione di efficacia delle anteriori leggi regionali di dettaglio divenute incompatibili con nuovi principi statali, senza preoccuparsi di dare una definizione teorica. Nel senso dell'abrogazione si veda comunque L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., cap. 4, n. 6; M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 87 ss.; V. ITALIA, *Le disposizioni di principio stabilite dal legislatore*, Milano, 1970, 269; V. CRISAFULLI, *L'attuazione delle regioni di diritto comune e la Corte costituzionale*, in *Pol. del dir.*, 1972, 665. Quanto alle altre posizioni: v. ad es. F. CUOCOLO (*Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, 140) secondo cui la soluzione più probabile è che i nuovi principi rendano invalida la legge regionale, creando per la regione, il diritto-dovere di modificare la sua legge; e se la regione non provvede, le disposizioni contrastanti non saranno abrogate ma perderanno efficacia per impossibilità di applicazione. Mentre E. SILVESTRI, *Leggi cornice*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 1018 ss. e G. MELONI, *La potestà legislativa regionale nei rapporti con la legge statale*, Milano, 1991, 55 ss., parlano di legge statale e legge regionale come fonti collegate, per cui la caduta alla prima porta con se la caduta dell'altra; infine S. BARTOLE (in collaborazione con F. MASTRAGOSTINO-L. VANDELLI), *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1991, 159 ss., parla di legge statale che abroga la legge regionale, ma a patto di ritenere che l'art. 10 l. 62/1953 abbia ridefinito l'effetto abrogativo e rinviando all'esperienza per una piena ed esauriente risposta: ma comunque l'effetto è sempre quello della perdita di efficacia della fonte subordinata.

<sup>20</sup> V. S. BARTOLE-R. BIN-G. FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale. Dopo le riforme*, Bologna, 2003, 168; P. CAVALIERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, 129, B. MATTARELLA, *I procedimenti della Regione e*

meno del limite dei principi fondamentali. Riflessi di questa tesi sono ravvisabili nell'art. 1, comma 1°, l. 5 giugno 2003, n. 131 che, nell'enunciare i vincoli della potestà legislativa delle Regioni, non enumera i principi fondamentali. In tal senso è comunque la giurisprudenza della Corte Costituzionale: v. particolarmente Corte Cost. 24 luglio 2003 n. 174 (3.2) "nelle materie di cui al quarto comma del nuovo art. 117 della Costituzione valgono soltanto i limiti di cui al primo comma dello stesso articolo (e, se del caso, quelli indirettamente derivanti dall'esercizio da parte dello Stato della potestà legislativa esclusiva in "materie" suscettibili, per la loro configurazione, di interferire su quelle in esame). E anche di recente<sup>21</sup> la Corte ha affermato che mentre la potestà legislativa regionale disciplinata dall'art. 117, quarto comma, è sottoposta solo ai limiti dettati dal primo comma dello stesso articolo, la potestà legislativa delle Regioni a statuto speciale in materia di organizzazione delle società dipendenti, esercenti l'industria o i servizi, deve sottostare agli ulteriori e più severi limiti derivanti dagli artt. 14 e 17 dello statuto della Regione siciliana (rispettivamente, riforme agrarie e industriali deliberate dalla Costituente e principi e interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato), dall'art. 4 dello statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia (principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica, norme fondamentali delle riforme economico-sociali, interessi nazionali e delle altre regioni) e dall'art. 2 dello statuto della Regione Valle d'Aosta (principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica, interessi nazionali, norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica). Si tratta di conclusioni non convincenti. Infatti se è vero che il nuovo art. 117 non prevede il limite dei principi dell'ordinamento, è anche vero che esso non era previsto nemmeno dal vecchio art. 117, e lo si ricavava dagli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale. Questo argomento non sarebbe dirimente, attesa la comunicabilità tra principi dell'ordinamento e principi della materia, con riguardo alla competenza concorrente tipica delle Regioni ordinarie *ante* l. Cost. 3/2001: ma è invece dirimente rilevare come sia stato ritenuto un limite consustanziale alla legislazione regionale c.d. esclusiva<sup>22</sup>. Non solo infatti perché è previsto dagli Statuti delle Regioni speciali a presidio dell'unità ex art.5 Cost. nei confronti della legislazione esclusiva di cui essi dispongono, ma anche perché è stato ritenuto applicabile anche nella Regione Sicilia (nel cui Statuto non v'è tale limite), così superando la giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana, la quale negava che le leggi regionali di rango "esclusivo" incontrassero un limite implicito nei principi ispiratori dell'ordinamento giuridico

---

*degli enti locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 1137 ss.; C.E. GALLO, *La riforma della legge sull'azione amministrativa*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), nonché implicitamente, in quanto non elenca tra i limiti della competenza legislativa residuale il limite dei principi fondamentali dell'ordinamento, F. PALLANTE, *L'oggetto della potestà legislativa regionale residuale: l'esperienza piemontese a confronto con quella lombarda*, cit..

<sup>21</sup> Corte Cost. 1 agosto 2008, n. 326 (parte in diritto 8.1.).

<sup>22</sup> Cfr. in proposito per tutti V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 5° edizione, Padova, 1984, 112.

statale<sup>23</sup>. In altri termini è sempre stato considerato un limite essenziale onde assicurare la *reductio ad unitatem* della legislazione c.d. esclusiva. Come ebbe ad affermare la Corte Costituzionale nella sentenza n. 6 del 1956 i principi in parola sono gli orientamenti di carattere fondamentale desumibili dalla connessione sistematica, dal coordinamento e dall'intima razionalità delle norme che concorrono a formare il tessuto dell'ordinamento giuridico, costituendo la coerente e vivente unità logica e sostanziale del diritto positivo. L'obiezione che viene avanzata è che tale limite non vale più nemmeno nelle Regioni speciali, laddove sono previste aree di autonomia più ampia (ex art. 10, l. Cost. 3/2001), come avviene soprattutto nelle materie residuali sulla base del postulato che in tali materie sono vigenti solo i limiti espressi ex art. 117, comma 1°. Se invece, dal complesso del sistema costituzionale, e dunque anche dagli Statuti speciali, si deduce che nella competenza esclusiva (terminologia impropria anche prima della riforma del titolo V, e che dunque è accostabile *in toto* alla *residuale*: entrambe non incontrano il limite dei principi della materia), il limite dei principi dell'ordinamento ha da esservi, allora l'obiezione viene meno in radice. E la vigenza di tale limite la si ricava non solo dalla sua applicazione in Sicilia pur in assenza di una previsione *ad hoc* in tale Statuto, ma dall'art. 120 Cost., che evoca il principio dell'unità giuridica, la quale si inverte anche e soprattutto nei principi fondamentali elaborati per dare certezza attraverso un lavoro sagace e costante di giurisprudenza e dottrina e che non a caso Mortati riconduceva addirittura alla costituzione materiale. In altre parole il mero silenzio dell'art. 117 non è decisivo. Del resto anche riguardo all'interesse nazionale<sup>24</sup> si è detto che se pure il vigente art. 117 non riporta più questo limite, e dunque non è più operante come tale, tuttavia è da considerare che vige comunque il dovere di leale collaborazione tra le istituzioni che compongono la Repubblica che la Corte costituzionale ha ricondotto all'art. 5 Cost. (ma rileva anche il richiamo testuale all'art. 120, comma 2), e che dunque leggi regionali che fossero apertamente in contrasto con gli interessi nazionali o di altre Regioni potrebbero considerarsi illegittime e per violazione di tale dovere, e perciò per violazione del limite della Costituzione<sup>25</sup>. Va ricordato poi che la stessa Corte ha più volte richiamato i limiti impliciti della legislazione regionale ricavabile dal Titolo V<sup>26</sup>, e l'unità dell'ordinamento ha tutti i titoli per essere ascritto in tale *genus*. In altre parole la tesi della indeclinabilità dei principi generali anche nelle materie residuali nasce dalla nozione stessa di

<sup>23</sup> Cfr. in proposito gli argomentati e dirimenti rilievi di L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, cit., spec. 135 ss., e ivi numerose indicazioni di dottrina (e di giurisprudenza dell'Alta Corte).

<sup>24</sup> S. BARTOLE-R. BIN-G.FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., 165. Altri hanno rinvenuto nel criterio della prevalenza la riedizione post-riforma dell'interesse nazionale, come aveva già previsto F. BENELLI, *La smaterializzazione delle materie*, Milano, 2006, 121 ss. Sui diversi volti che l'interesse nazionale sta assumendo nella giurisprudenza costituzionale, cfr. da ultimo A. GUAZZAROTTI, *Diritti fondamentali e Regioni: il nuovo Titolo V della prova della giurisprudenza costituzionale*, in *Ist. del federalismo*, 2008, 599 ss.

<sup>25</sup> V. ancora S. BARTOLE-R. BIN-G.FALCON-R. TOSI, *Diritto regionale*, cit., 165.

<sup>26</sup> Corte Cost., 31 marzo 2006, n. 134 (parte in diritto n. 9.)

ordinamento giuridico che per essere tale – come qualunque rete - deve essere legato da fili conduttori e connettivi, non riconducibili sempre alla Costituzione (si pensi ai diritti quesiti o alla irretroattività dei regolamenti e della tipicità dei provvedimenti). La realtà è che, di solito, il limite in questione è stato sottovalutato, sia perché spesso finisce per coincidere con principi costituzionali o comunitari, sia perché nelle Regioni ordinarie, sino alla riforma del Titolo V, v'era comunque la linea avanzata di difesa dell'unità rappresentata dai principi della materia, sia perché sovente era interscambiabile e anzi confuso con il limite della grande riforma e con quello dell'interesse nazionale. Di contro i principi anche senza una diretta derivazione costituzionale, investono ogni sorta di competenza regionale, perché costituiscono la linfa stessa e l'*ubi consistam* dell'ordinamento, anzi di qualunque ordinamento: si pensi ad es. al principio di irretroattività degli atti normativi (e degli atti amministrativi) non di maggior favore. E appunto le prescrizioni degli Statuti speciali circa la presenza di tale limite alle competenze legislative regionali c.d. esclusive costituiscono esplicitazione e conferma della presenza di tale principio superiore, che troverà sovente applicazione specie con riguardo alla attività amministrativa, la quale è innervata di principi fondamentali, molti dei quali scolpiti nella l. 241/1990, ma molti altri ricavabili *aliunde* (tra l'altro anche dal diritto privato o processuale o commerciale, etc.). Si pensi ad es. ai principi in tema di procedimenti irrogativi di sanzioni amministrative, che vengono ricavati dalla l. 689/1981, o a quelli in tema di organi collegiali ricavati dal T.U. l. com. prov. 383/1934 (se pur non più vigente) o ancora a quelli in materia di indici rivelatori della natura pubblica di un ente, o in tema di presupposti per la proroga di un atto amministrativo, o di sanatoria di comportamenti *contra legem* (c.d. sanatoria giurisprudenziale) o di rapporti di connessione o pregiudiziali tra procedimenti, o di *ius superveniens* su domanda di autorizzazione in corso o di clausole accidentali. Né ha alcun rilievo che si tratti di principi tratti da singoli settori dell'ordinamento. Anch'essi infatti possono assurgere a livello di principio generale dell'ordinamento se hanno il carattere di "non sussumibilità in prescrizioni di ordine superiore"<sup>27</sup>. Non solo. I principi, per loro ontologia da un lato non si prestano ad una integrale enunciazione in sede legislativa<sup>28</sup>, ma dall'altro sono in continua evoluzione, e del resto basta leggere le sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato per vedere come essi si fanno via via strada. Tanto per fare alcuni esempi, non è da escludere che alla luce delle previsioni della l. 262/2005, che stabilisce l'obbligo di motivazione che per gli atti normativi e gli atti amministrativi generali delle autorità indipendenti, questo obbligo possa essere convertito in principio generale<sup>29</sup> e non più di settore, o che la disciplina di cui alla riforma del diritto societario in punto di *discovery* degli interessi degli

<sup>27</sup> V. in tal senso A. D'ATENA, *L'autonomia legislativa delle Regioni*, Roma, 1974, 40 che a sua volta riprende le considerazioni di M.S. GIANNINI, *L'analogia giuridica*, in *Jus* 1942, 5.

<sup>28</sup> L. PALADIN, *La potestà legislativa*, cit., 138.

<sup>29</sup> V. spunti in tal senso in M. RAMAIOLI, *Procedimenti regolatori e partecipazione*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

amministratori (artt. 2391 e 2392 *bis* cod. civ.) vada a configurarsi come principio generale anche del diritto amministrativo, nel senso la leale ostensione dell'interesse personale alla delibera e l'adeguata motivazione delle ragioni e della convenienza dell'operazione sia da preferire al rituale (spesso una *fictio*) dell'astensione, di talché il trapianto di tale istituto (come è già avvenuto tante volte) dal diritto privato contribuirebbe alla trasparenza e al buon andamento. Ebbene, non tutti questi principi sono certo riconducibili al diritto comunitario e ai principi costituzionali: ma tutti sono necessari, anche e soprattutto nelle materie residuali per ragioni di certezza e di coerenza dell'ordinamento.