

I decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali come atti "senza forza di legge"?

Breve nota a commento della sentenza n. 280/2004 della Corte costituzionale

di Nadia Maccabiani

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 280/2004, accoglie - sia pure parzialmente - le questioni di legittimità costituzionale sollevate, in via principale, dalle Regioni autonome Sardegna e Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Bolzano. I rispettivi ricorsi avevano ad oggetto l'art. 1, cc. 4,5 e 6 della l. 131/2003 (c.d. La Loggia) e ne censuravano l'incostituzionalità assumendo a parametro l'art. 76 Cost; l'art. 11 l. cost. n. 3 del 2001 ed il combinato disposto degli artt. 117, c. 3, Cost. e 10, l. cost. n. 3 del 2001.

L'art. 1, cc. 4,5 e 6 l. 131/2003, oggetto del giudizio, contiene - com'è noto - una delega all'adozione di "uno o più decreti legislativi meramente ricognitivi dei principi fondamentali che si traggono dalle leggi vigenti, nelle materie previste dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione" (c. 4), oltre che l'indicazione di (pretesi) principi e criteri direttivi (cc. 4, 5 e 6).

La Corte costituzionale, coerentemente alla pregressa giurisprudenza (cfr. sentenze n. 324 del 1998, n. 425 e 427 del 2000: citate dalla sentenza in commento), salva la delega "meramente ricognitiva" prevista nel comma 4 dell'art. 1, l. 131/2003 offrendone un'interpretazione "minimale": "tale ... da non consentire, di per sé, l'adozione di norme delegate sostanzialmente innovative rispetto al sistema legislativo previgente"; essendo limitata alla "mera ricognizione di quei principi fondamentali vigenti, che siano oggettivamente deducibili anche in base, ad esempio, alle pronunce di questa Corte, ovvero di altre giurisdizioni" (punto 3 del considerato in diritto). Conseguenzialmente a tale premessa, la Corte dichiara la illegittimità costituzionale dei commi 5 e 6 dell'art. 1, l. 131/2003 che "appaiono in contrasto con l'oggetto "minimale" della delega, così come configurato dal comma 4 in termini di "mera ricognizione" dei principi fondamentali vigenti", in quanto "indirizzano, in violazione dell'art. 76 della Costituzione, l'attività delegata del Governo in termini di determinazione-innovazione dei medesimi principi sulla base di forme di ridefinizione delle materie e delle funzioni, senza indicazioni dei criteri direttivi" (punto 5 del considerato in diritto).

La Corte (diversamente da parte della dottrina), dando per acquisita la possibilità di delegare l'enunciazione di principi fondamentali, concentra l'argomentazione della decisione sul "peculiare" contenuto della delega.

In particolare, essa, con tale intervento "chirurgico" sulle previsioni dell'art. 1, cc. 4,5 e 6, l. 131/2003, "salva" solo in apparenza la delega legislativa ed i conseguenti decreti legislativi; ma, in realtà, "sottopone" quest'ultimi ad un completo "svuotamento" della loro efficacia formale.

Seppure la (sopravvissuta) delega risulti unicamente limitata da principi (non a caso) definiti "evanescenti" ed "al quadrato"; seppure essa sia stata - altresì - "liberata" dall'ulteriore vincolo dei "criteri direttivi" (comma 6, art. 1, l. 131/2003), espunti dall'ordinamento in quanto dichiarati incostituzionali (punto 5 del considerato in diritto), non può tuttavia concludersi per un "rafforzamento" dei poteri delegati al Governo.

Ciò è, non tanto per la lettura "minimale" dell'oggetto della delega (alla quale - peraltro - la Corte costituzionale tradizionalmente ricorre per conservare deleghe prive di principi e criteri direttivi sufficientemente definiti ed adeguati), infatti, sia pure in tale ottica "minimalista", comunque resterebbe aperta la possibilità - per il Governo - di recuperare (ampia) discrezionalità nell'individuazione dei principi fondamentali c.d. impliciti. Bensì, ciò - soprattutto - è in quanto tali decreti legislativi "ricognitivi" rappresentano "soltanto un quadro di primo orientamento destinato ad agevolare - contribuendo al superamento di possibili dubbi interpretativi - il legislatore regionale nella fase di predisposizione delle proprie iniziative legislative, senza peraltro avere carattere vincolante e senza comunque costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali, dal momento che il comma 3 dello stesso art. 1 ribadisce che le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente nell'ambito dei principi fondamentali espressamente determinati dallo Stato "o, in difetto, quali desumibili dalle leggi statali vigenti" (punto 3 del considerato in diritto).

Se così è, la Corte - questa volta - sembra aver fatto pagare al legislatore delegante "un conto più salato" del solito per non aver definito in modo adeguato i principi e criteri direttivi nella legge di delega. Infatti, non si è limitata alla

consolidata lettura "minimale" del suo oggetto, ma si è spinta oltre. In particolare, ha incrinato e - del tutto - inficiato l'efficacia formale dei decreti legislativi "meramente ricognitivi" dei principi fondamentali.

Non a caso, seppure la Corte, da un lato, nell'ottica del principio della sussidiarietà (sentenza n. 303/2003), ha posto l'accento sulla garanzia procedurale introdotta nell'*iter* di formazione di tali peculiari decreti (parere della Conferenza Stato-Regioni e della Commissione parlamentare per le questioni regionali; necessità del governo di assumersi la responsabilità politica per non essersi adeguato ai detti pareri comunicando ai Presidenti della Camere ed a quello della Commissione parlamentare per le questioni regionali le specifiche motivazioni); dall'altro lato, non sembra averla ritenuta una sufficiente tutela delle competenze regionali. Da qui lo svolgimento di ulteriori - e ben più pregnanti - puntualizzazioni sul piano formale: tali decreti, sebbene abbiano "forza di legge" e sebbene il loro oggetto debba essere inteso in modo "minimale", non sono in grado di assumere "carattere vincolante" e - pertanto - non possono integrare "di per sé un parametro di validità delle leggi regionali" (punto 3 del considerato in diritto). Come a dire che il legislatore ben poteva arrestarsi al comma terzo dell'art. 1, l. 131/2003 ché, l'effetto che ne sarebbe sortito in termini di vincoli legislativi statali rispetto all'autonomia legislativa regionale, sarebbe stato il medesimo. Si realizza, quindi, una completa separazione tra veste formale (decreti legislativi, ossia atti con forza di legge) e la loro efficacia, sicuramente degradata rispetto a quella delle fonti primarie.

Ne deriva che, nell'ipotesi in cui tali decreti legislativi fossero viziati per eccesso di delega in quanto contenenti "disposizioni" con "contenuto innovativo dei principi fondamentali, e non meramente ricognitivo ..., ovvero" in quanto riferentisi "a norme vigenti che non abbiano la natura di principio fondamentale" (art.1, c. 4, l. 131/2003) o, in ogni caso, in quanto invasivi della competenza regionale, si aprirebbe la seguente alternativa: sarebbe consentito alle Regioni considerare come inesistenti tali decreti legislativi "ricognitivi" (nonostante la loro formale forza di legge); oppure sarebbero - comunque - tenute a portare la questione al cospetto della Corte per ottenerne la - eventuale - espunzione dall'ordinamento?

L'*obiter dictum* contenuto nel punto 3 del considerato in diritto (secondo cui tali decreti non avrebbero "carattere vincolante" e non sarebbero idonei a costituire "di per sé un parametro di validità delle leggi regionali") sembrerebbe deporre per la prima soluzione della tracciata alternativa. Se così è, il ricorso regionale dovrebbe essere dichiarato inammissibile dalla Corte per carenza di interesse e l'onere del medesimo ricadrebbe sullo Stato (ove, com'è presumibile, non condividesse l'orientamento regionale) che potrebbe portare la questione al cospetto della Corte, impugnando la legge regionale ritenuta in contrasto con principi fondamentali contenuti nei decreti legislativi "ricognitivi". Ma, poiché quest'ultimi - si ribadisce -, non sono considerati idonei a "costituire di per sé un parametro di validità delle leggi regionali" (punto 3 del considerato in diritto), il ricorso statale non potrebbe limitarsi ad indicare i principi fondamentali ivi formalizzati, dovendo rintracciare il vero parametro nella norma ordinamentale originaria, trasposta nel decreto a scopo di mera ricognizione, ma ancora pienamente in vigore. Pertanto, il Governo, nell'ipotesi in cui avesse introdotto - nei decreti legislativi "ricognitivi" - nuovi principi fondamentali, si troverebbe nella difficoltà di individuare il parametro di costituzionalità idoneo a supportarne il ricorso. Quale miglior via - sia detto per inciso - per decongestionare la Corte da ricorsi "pretestuosi"?

Da quanto esposto deriva - pianamente - che la sentenza n. 280/2004 ha essenzialmente reso inutile la natura legislativa degli atti (previsti dall'art. 1, c. 4, l. 131/2003) "meramente ricognitivi" di principi fondamentali, sostanzialmente negando la forza (di legge) loro propria in quanto non solo non suscettibili di novare le fonti preesistenti (sostituendovisi), ma neppure in grado di "vincolare" le Regioni e di integrare "di per sé" gli estremi di "un parametro di validità delle leggi regionali".

Tanto premesso, va da sé che ogni questione relativa all'estensione del loro contenuto passa in secondo piano, rimanendo assorbita dalla "pregiudiziale" questione formale della loro (pressoché inesistente) efficacia nel rapporto con le altre fonti del diritto (in particolare, con le leggi regionali).

A commento, cfr. A. RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) nella prima giurisprudenza sulla legge La Loggia, ma senza un sostanziale guadagno per l'autonomia (a margine di Corte cost. nn. 236, 238, 239 e 280/2004)*, in www.federalismi.it; M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge "La Loggia" (nota a Corte Cost. 236/2004, 238/2004, 239/2004 e 280/2004)*, in www.forumcostituzionale.it.

A. RUGGERI, *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, in www.federalismi.it; A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega per la formulazione dei principi fondamentali*, in www.forumcostituzionale.it; F. MODUGNO e P. CARNEVALE (a cura di), *Nuovi rapporti Stato-Regione dopo la legge*

costituzionale n. 3 del 2001, I, Milano, 2003, p.173; C.E. GALLO, *Perché no ad un testo unico di principi fondamentali nelle materie regionali*, in *Quad. Cost.* 2002, 2, pp. 358 e ss. Cfr. *contra* B. CARAVITA, *Il ddl La Loggia: spunti per una discussione*, in *www.federalismi.it*. L'A. ritiene non sussistano ostacoli ad una delega "alla ricognizione dei principi fondamentali".

A. D'ATENA, *Legislazione concorrente, principi impliciti e delega ... cit.*

Sul punto cfr. A.RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) ...*, cit. L'A. sottolinea la non ammissibilità della "scissione", operata dalla Corte, tra l'oggetto volto alla "ricognizione" dei principi fondamentali ed i "criteri direttivi" fissati al comma 6 dell'art. 1, l. 131/2003. Infatti, tale comporta "la torsione del figurino costituzionale" ammettendo "che possa darsi un tipo di delega necessariamente privo di (principi e) criteri direttivi".

Sulla problematica dell'individuazione di principi fondamentali, cfr. F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, in *www.federalismi.it*.

A.RUGGERI, *Molte conferme (e qualche smentita) ...*, cit. parla di assimilazione di tali decreti delegati "ai testi unici di mera compilazione".

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali