

## Norme cedevoli: un genere, due specie

di Giovanni Di Cosimo  
(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 6/2006)

1. La sent. 246/2006 censura una legge regionale in materia di energia nel punto in cui stabilisce che, fino a quando non vengano adottati appositi regolamenti locali, spetta al regolamento regionale disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento di determinate funzioni affidate agli enti locali. La sentenza muove dal presupposto che in forza del sesto comma dell'art. 117 Cost. compete esclusivamente agli enti locali adottare regolamenti relativi all'organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative affidate loro. È pertanto costituzionalmente illegittimo prevedere regolamenti regionali cedevoli (o suppletivi) in materia di competenza del regolamento locale.

2. La Corte parte dunque dal concetto che la riserva di competenza a favore del regolamento locale impedisca l'intervento di altre fonti<sup>[1]</sup>. Il punto è che questa (tutt'altro che pacifica<sup>[2]</sup>) lettura dell'art. 117 sesto comma non esclude di per sé la legittimità della prassi delle norme cedevoli, posto che i regolamenti locali possono in ogni momento sostituirle. Per mezzo di esse si realizza un intervento in via transitoria che, in quanto tale, non nega la competenza del regolamento locale<sup>[3]</sup>. Prova ne sia che, una volta adottato, il regolamento locale costituisce la fonte competente a disciplinare l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni e prevale sulle norme transitorie adottate con regolamento regionale (oppure statale).

La sentenza osserva inoltre che la previsione delle norme cedevoli amplia la competenza della regione. Ma di nuovo: si tratta di un ampliamento pro tempore legato (come precisa la stessa sentenza) all'inerzia dell'ente locale e destinato a venir meno di fronte all'esercizio del potere regolamentare da parte dell'ente locale; quando l'ente adotta i propri regolamenti la sua sfera di competenza si riespande automaticamente<sup>[4]</sup>.

Insomma, la Corte nega che si possano adottare regolamenti regionali cedevoli, ma non spiega precisamente qual è il motivo di elettività che si oppone.

3. Prima della riforma del titolo V la previsione di norme cedevoli si collegava alla contrapposizione fra principio e dettaglio: nell'ambito delle materie concorrenti il legislatore statale dettava assieme alla norma di principio anche la norma di dettaglio per evitare che l'innovazione legislativa rimanesse lettera morta in conseguenza della mera inerzia della regione. A partire dal *leading case* della sent. 214/1985, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso le norme cedevoli sulla base di considerazioni diverse dalla legittimità, ossia per ragioni di efficacia<sup>[5]</sup>.

Al contrario la sent. 246/2006 non si pone il problema dell'inerzia (in questo caso) degli enti locali. Tuttavia, non si può dire che le ragioni di efficacia che fondano quel filone giurisprudenziale siano venute meno con la riforma del titolo V. Nonostante che l'ambito di competenza del regolamento locale sia indicato in riferimento alle funzioni piuttosto che alle materie, l'impressione è che le ragioni di efficacia si presentino in termini sostanzialmente analoghi: così come il filone giurisprudenziale iniziato dalla sent. 214/1985 si spiega con la necessità di evitare che nelle materie concorrenti l'innovazione legislativa venga vanificata dalla mancanza delle norme di dettaglio, nel caso delle funzioni attribuite agli enti locali dopo la riforma del Titolo V occorre evitare che, in conseguenza dell'inerzia degli enti locali, l'innovazione legislativa resti inattuata nella parte corrispondente alla loro organizzazione e svolgimento<sup>[6]</sup>.

Vero è che, a partire dalla legge 241/1990, esiste ormai un «patrimonio di principi e regole» relativo al procedimento amministrativo<sup>[7]</sup>, ma ciò non consente di fare a meno delle norme cedevoli che predispongono quella puntuale disciplina organizzativo/procedurale che è necessaria al fine di attuare l'innovazione legislativa (del resto, pure le norme di principio erano comunque applicabili - per esempio dalla pubblica amministrazione - anche in mancanza delle norme di dettaglio, ma ciò non aveva impedito alla Corte di considerare ammissibile le norme cedevoli).

4. Fra l'altro, proprio considerazioni relative all'efficacia hanno dopo la riforma del Titolo V portato la Corte ad ammettere norme legislative cedevoli in materia concorrente per la disciplina di funzioni regionali che lo Stato assuma in forza del significato dinamico del principio di sussidiarietà. Il riferimento è alla celebre sent. 303/2003 che giudica non irragionevole la «temporanea compressione della competenza legislativa regionale» perché è finalizzata «ad assicurare l'immediato svolgersi di funzioni amministrative che lo Stato ha attratto per soddisfare esigenze unitarie e che non

possono essere esposte al rischio di ineffettività»[8].

Sotto questo profilo la sent. 303/2003 si pone in linea di continuità con il filone giurisprudenziale inaugurato dalla sent. 214/1985. Quella sentenza introduce però un'importante innovazione rispetto al filone originario, dato che aggancia le considerazioni relative all'efficacia ad un argomento di (sicura) legittimità come il principio di sussidiarietà. La sentenza rileva l'esistenza di argomenti contro la previsione di norme suppletive statali in materie concorrenti, ovvero il nuovo riparto della potestà legislativa e la tassativa indicazione delle competenze statali, ma ritiene che tali argomenti diano una lettura dell'art. 117 Cost. che «svaluterebbe la portata precettiva dell'art. 118, comma 1, che consente l'attrazione allo Stato, per sussidiarietà e adeguatezza, delle funzioni amministrative e delle correlative funzioni legislative». L'aggancio fra efficacia e sussidiarietà costituisce una soluzione argomentativa che integra quella del filone originario nell'implicita consapevolezza che il fondamento delle norme cedevoli debba essere cercato anche sul terreno della legittimità.

5. La circostanza che le due pronunce si riferiscano a norme cedevoli di grado diverso, la sent. 303/2003 una norma di livello primario, la sent. 246/2006 una norma di livello secondario, non dovrebbe di per sé impedire il riferimento al principio di sussidiarietà anche nel secondo caso, visto che il principio di sussidiarietà riguarda notoriamente ogni livello di governo.

Allo stesso modo, solo un eccesso di costruttivismo interpretativo potrebbe portare a sostenere che il riferimento al principio di sussidiarietà è impedito dal diverso tenore della disposizione attributiva della competenza concorrente alle leggi regionali (art. 117 Cost. comma terzo) rispetto a quella attributiva della competenza ai regolamenti locali (art. 117 Cost. comma sesto).

Infine, neppure i ricordati argomenti che la sent. 303/2003 indica contro le norme cedevoli sembrano impedire il riferimento al principio di sussidiarietà nel caso della sent. 246/2006, per il semplice motivo che la Corte nel 2003 li ha giudicati insufficienti ad escludere tale riferimento (l'obiezione che questi argomenti riguardano norme cedevoli di livello primario, pare superabile considerando che dopo la riforma del Titolo V essi trovano riscontro nella tecnica di definizione della competenza del regolamento locale, nel senso che esiste un nuovo riparto di competenza e una tassativa indicazione di competenza dei regolamenti degli altri livelli di governo)[9].

Con ciò non si vuol sostenere che il principio di sussidiarietà sia la chiave di volta delle norme cedevoli, questione che andrebbe ulteriormente indagata, ma soltanto evidenziare l'incoerenza di averlo invocato in un caso (la sent. 303/2003) e ignorato nell'altro (sent. 246/2006) [10].

6. In conclusione, le norme cedevoli si confermano un tema di difficile inquadramento. In quest'ultima pronuncia la Corte, nel censurare una norma regolamentare cedevole all'intervento dei regolamenti locali, ha abbandonato l'argomento dell'efficacia che fonda la giurisprudenza inaugurata dalla sent. 214/1985. Ma si così è scontrata con la difficoltà di trovare argomenti sul piano della legittimità, tanto che la sentenza non indica una precisa ragione di legittimità contro norme siffatte senza, peraltro, riprendere dalla sent. 303/2003 l'argomento della sussidiarietà che avrebbe portato all'opposto risultato di salvare la norma cedevole.

---

[1] Nei limiti «delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono - come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. - adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione» (punto 7.1 del *Cons. dir.*).

[2] La dottrina si è divisa fra chi ritiene che questa disposizione costituzionale introdotta nel 2001 contenga una vera e propria riserva a favore del regolamento locale e chi ne dubita. Per maggiori particolari cfr. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Milano, 2005, 78 ss.

[3] A. Ruggeri, *La Corte, i regolamenti di autonomia e le oscillazioni della "logica" sistemica (a "prima lettura" di Corte*

cost. n. 246 del 2006), in *Forumcostituzionale.it*, 25 settembre 2006.

[4] La sentenza aggiunge che la cedevolezza non si giustifica neanche come strumento del potere sostitutivo. Senza entrare nel merito di questo argomento, ai fini di quanto si sostiene nel testo basterà rilevare che non dice in positivo quale sia il fondamento dell'illegittimità delle norme cedevoli, ma, in negativo, che esse non si possono fondare sul potere sostitutivo.

[5] L. Carlassare, *La "preferenza" come regola dei rapporti tra fonti statali e regionali nella potestà legislativa ripartita*, in *Le Reg.*, 1986, 238. Un argomento «di ordine squisitamente pratico» secondo R. Tosi, *Leggi di principio corredate da disposizioni di dettaglio: un'estensione della competenza statale senza sacrificio dell'autonomia regionale*, in *Giur. cost.*, 1985, I, 2679.

[6] Per stare al caso di specie, l'eventuale inerzia degli enti locali potrebbe bloccare l'operatività dell'art. 3 comma 1 lett. c) della legge regionale emiliana che assegna alle province la competenza in merito alle autorizzazioni per la fornitura di gas naturale tramite linee dirette. Oppure la lett. d) relativa a funzioni amministrative in materia di idrocarburi e risorse geotermiche, in particolare alcune autorizzazioni previste dalla legge 239/2004.

[7] G. Pastori, *La funzione amministrativa nell'odierno quadro costituzionale*, in *Il dir. dell'econ.*, 2002, 484 ss.

[8] Punto 16. del *Cons. dir.* A favore della prassi delle norme statali cedevoli dopo la riforma del Titolo V cfr. R. Tosi, *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa ed amministrativa*, in *Le Reg.*, 2001, 1237 s.; L. Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli? Intorno ad una lacuna "trascurata" del nuovo Titolo V*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, 15 aprile 2002; A. Ruggeri, *La ricomposizione delle fonti in sistema, nella Repubblica delle autonomie, e le nuove frontiere della normazione*, ivi, 3 giugno 2002; con specifico riguardo alle norme cedevoli in materia di competenza del regolamento locale v. G. Di Cosimo, *I regolamenti nel sistema delle fonti* cit., 87 s. e A.M. Cecere, *La «cedevolezza» da eccezione a regola*, in *Quad. cost.li*, 2003, 633 s. *Contra* cfr. G. Falcon, *Modello e transizione nel nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione*, in questa *Rivista*, 2001, 1254 ss.; P. Caretti, *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, ivi, 1226 s.; V. Casamassima, *Le leggi annuali di semplificazione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, 2003, 281 ss.; A. Roccella, *Rapporti tra fonti normative statali e regionali dopo la revisione del 2001*, in *Amministrare*, 2005, 36 ss.

[9] In un'altra pronuncia, la 13/2004, l'applicazione cedevole della disposizione statale è stata giustificata sulla base del principio di continuità. Il mancato utilizzo del principio di continuità nel caso della sent. 246/2006 è giudicato incoerente da A. Ruggeri, *La Corte, i regolamenti di autonomia e le oscillazioni della "logica" sistemica* cit.

[10] Più precisamente, la sent. 246/2006 cita il principio di sussidiarietà di passaggio, quando afferma che anche sulla sua base la regione attribuisce le funzioni agli enti locali, ma non lo collega alla possibilità di adottare le norme cedevoli.