

**Resta valida e vigente la riforma nazionale del turismo benché lesiva delle attribuzioni regionali ai sensi del parametro sia previgente che novellato**

di Paolo Sabbioni

(in corso di pubblicazione in *le Regioni*, n. 6/2003)

1. Una legge incostituzionale alla stregua sia del previgente sia del novellato art. 117 Cost.

Attesa da tempo in riforma della legge quadro (la n. 217 del 17 maggio 1983) per il turismo, la legge n. 135 del 2001 ha introdotto significative innovazioni, in particolare con riguardo all'organizzazione pubblica del turismo. Quest'ultima, infatti, per l'innanzi era imperniata pressoché esclusivamente sul monolitico modello delle aziende di promozione turistica, ancorché in taluni casi la legislazione regionale abbia previsto strumenti diversificati di intervento; per contro, la legge di riforma ha mutato completamente prospettiva, affidando l'incremento dell'offerta turistica a sistemi locali istituiti per effetto della concertazione tra i soggetti pubblici e privati interessati e operanti nella direzione dell'integrazione delle politiche di sviluppo locale (art. 5). A tal fine, la legge di riforma ha anche stanziato significative risorse per il settore, istituendo un fondo di cofinanziamento da distribuire alle Regioni e alle Province autonome per il finanziamento dei progetti di sviluppo dei sistemi turistici locali.

Eppure la legge di riforma, pur promulgata quando ancora era vigente l'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione, ha costituito un deciso passo indietro, rispetto alla stessa legge quadro del 1983, con riguardo ai rapporti tra Stato e Regioni nella disciplina della materia e nell'esercizio delle funzioni amministrative.

Sia sufficiente considerare, per intanto, come oggetti per l'innanzi disciplinati dalla legge quadro del 1983 o addirittura rimessi alla potestà legislativa regionale (quali, ad es., l'individuazione delle tipologie delle imprese turistiche, nonché i requisiti e le modalità di esercizio delle professioni turistiche) nella legge di riforma (art. 2, comma 4) siano demandati alla regolamentazione statale da stabilirsi mediante d.P.C.M., sia pure adottato d'intesa con la Conferenza Stato-Regioni e Province autonome e sentite le associazioni di categoria. In altri termini, la potestà legislativa concorrente riconosciuta in materia dall'art. 117 Cost. nella sua previgente formulazione risultava oggettivamente vulnerata sotto il duplice profilo dell'invasione della potestà legislativa regionale, per effetto dell'accentramento di una competenza normativa non riducibile alla fissazione dei principi fondamentali della materia, nonché in virtù dell'abilitazione di una fonte non legislativa a stabilire una tale disciplina.

Vero è, a tale riguardo, che l'individuazione della fonte del d.P.C.M. è stata fatta derivare dall'art. 44 del D.Lgs. n. 112/1998, che, con scelta in controtendenza rispetto alle finalità del conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, ha conservato allo Stato "la definizione, in accordo con le regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico locale", stabilendo che "Le connesse linee guida sono contenute in un documento approvato, d'intesa con la Conferenza Stato-regioni, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri". Sennonché il richiamato art. 2, comma 4 della legge n. 135 del 2001 ha inteso far veicolare al d.P.C.M. non soltanto i principi e gli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (su cui cfr. semmai l'art. 2, comma 5), bensì anche disposizioni dirette ad "assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche", con riguardo comunque ad oggetti che, come già evidenziato, trovavano per l'innanzi disciplina nella fonte legislativa (statale e regionale). Né a diverse conclusioni potevano indurre i commi 6 e 7 del medesimo art. 2, apparentemente diretti a conferire un'efficacia meramente suppletiva alle disposizioni del d.P.C.M. così da assicurare completezza di disciplina in assenza della legislazione regionale conforme ai nuovi principi fondamentali della materia. Infatti, mentre il comma 7 dell'art. 2 prevede l'applicabilità delle disposizioni del d.P.C.M. "fino alla data di entrata in vigore di ciascuna disciplina regionale di attuazione delle linee guida", in realtà il d.P.C.M., ai sensi del comma 6, avrebbe dovuto contenere in primo luogo i principi e gli obiettivi stabiliti dalla legge, nonché, appunto, le disposizioni di attuazione di tali principi e obiettivi. Di modo che l'efficacia suppletiva delle disposizioni del d.P.C.M. poteva predicarsi esclusivamente in relazione alle disposizioni attuative dei principi e obiettivi ugualmente contenuti nel medesimo d.P.C.M. e per i quali ultimi non avrebbe potuto ammettersi alcuna cedevolezza rispetto alle disposizioni regionali. Ciò che, del resto, risulta confermato dall'art. 11, comma 6, secondo cui l'intera legge quadro del 1983 sarebbe risultata abrogata soltanto "dalla data di entrata in vigore del decreto di cui all'art. 2, comma 4 della presente legge", quale atto abilitato quindi a sostituire ai previgenti i nuovi principi fondamentali della materia. Se, pertanto, il d.P.C.M. non era semplicemente preordinato all'attuazione, in via suppletiva, dei principi posti dalla legge n.

135/2001, bensì era esso stesso abilitato a porre principi in materia, una tale delegificazione non può che essere reputata costituzionalmente illegittima anche alla stregua della più recente giurisprudenza costituzionale.

Si comprende pertanto come fin dai primi commenti della legge di riforma sia stata avvertita la gravità delle lesioni da essa portate alle competenze regionali, tali da costituire, oltre che "una brusca inversione di rotta rispetto all'attuazione del cd federalismo amministrativo intrapresa dagli artt. 43-46 del d.lgs. n. 112/1998", soprattutto una chiara violazione dell'art. 117 Cost., per effetto della trasformazione del d.P.C.M. "da atto di indirizzo e coordinamento in atto sostanzialmente e prevalentemente normativo, in gran parte riconducibile alla determinazione dei principi fondamentali della materia".

Non stupisce, quindi, che alcune Regioni abbiano proposto ricorso in via principale, censurando la legge di riforma in pressoché tutte le sue parti e non soltanto con riguardo al citato art. 2, comma 4.

Del resto, approvata la legge n. 135 il 1° marzo 2001, soltanto il successivo 8 marzo veniva approvata a maggioranza assoluta in seconda deliberazione al Senato la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, da cui è derivata, a seguito del confermativo esito del referendum costituzionale, l'attribuzione alle Regioni della più ampia potestà legislativa di cui al novellato art. 117, comma 4 Cost., concernente anche la materia del turismo, con la conseguenza che proprio la legge n. 135/2001, in quanto approvata a ridosso del definitivo voto parlamentare sulla revisione costituzionale, nei primi commenti del nuovo Titolo V è divenuta l'esempio più evidente di una "già chiara (...) incostituzionalità" trattandosi di legge statale che "non regge di fronte alla competenza esclusiva delle regioni in materia appunto di turismo". Di modo che il contrasto tra la legge n. 135/2001 e l'art. 117 Cost., nella sua originaria formulazione, è apparso ancora più evidente alla stregua del mutato parametro costituzionale, al punto da indurre la ricorrente Regione Lombardia, nelle more delle successive fasi del procedimento di revisione costituzionale, a riservarsi "la possibilità di estendere il parametro alle disposizioni costituzionali che saranno vigenti al momento della discussione del ricorso".

Come verrà evidenziato più avanti, la Corte costituzionale ha invece seguito altro orientamento, volto a conservare gli effetti delle leggi statali fino al concreto esercizio che le Regioni faranno delle (nuove) competenze ad esse attribuite dal novellato art. 117 Cost.. Preme tuttavia, prima di approfondire le questioni esaminate dalla sentenza in commento, dar conto del fatto che le Regioni, in applicazione dell'art. 4 del D.Lgs. n. 281 del 1997, acquisito l'assenso del Governo, hanno stipulato Accordo in data 14 febbraio 2002, mediante il quale, rilevato "che il turismo è materia di esclusiva competenza regionale", hanno tuttavia stabilito di concordare "I principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico (...) al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori", ed in particolare gli elementi di cui all'art. 2, comma 4 della legge n. 135/2001, nonché hanno determinato le modalità di definizione dei principi e degli obiettivi di sviluppo del sistema turistico, di cui all'art. 2, comma 5. Il testo di tale Accordo è stato quindi recepito mediante d.P.C.M. 13 settembre 2002.

Certamente la portata di un tale accordo va rapportata alle particolari esigenze che hanno condotto alla correlativa stipulazione, dal momento che, in attesa di una chiara pronuncia della Corte costituzionale sui ricorsi promossi da alcune Regioni, sussisteva la necessità di superare le reciproche resistenze di Stato e Regioni - il primo più interessato ad affermare le ragioni di una certa omogeneità dell'offerta turistica su tutto il territorio nazionale, le seconde forti della loro nuova competenza esclusiva - che determinavano la paralisi nell'utilizzo dei fondi stanziati con la legge di riforma e di rilevante importanza per il rilancio del settore.

Tuttavia, al di là delle contingenze, l'accordo tra le Regioni per la definizione di una disciplina di principio concordata ha rappresentato anche una prima positiva concretizzazione del passaggio dall'ottica del "decentrare" competenze, funzioni e compiti, all'ottica del "federare" il correlativo esercizio, che presuppone la disponibilità di istituti che consentano il conseguimento di accordi tra i diversi enti e possano fondare la reciproca fiducia in ordine all'osservanza degli accordi così raggiunti. Questione che nella sentenza in commento non risulta invece sufficientemente ponderata e che appare sacrificata alla mera riproposizione di orientamenti in via di cristallizzazione nella giurisprudenza costituzionale sulla transizione dal previgente al nuovo Titolo V della Parte seconda della Costituzione.

2. Le argomentazioni della Corte: inestensibilità del parametro, continuità e interesse a ricorrere.

La decisione in commento ha quindi ad oggetto una legge entrata in vigore prima della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, impugnata pertanto per violazione dell'art. 117 Cost. nella sua originaria formulazione e concernente materia per la quale dalla riforma costituzionale è derivata la più ampia potestà legislativa regionale di cui

al quarto comma del novellato art. 117 Cost.

Il Giudice delle leggi ha quindi innanzitutto dovuto sciogliere il nodo del parametro a cui riferirsi - tanto più che, come già evidenziato, almeno la Regione Lombardia nel ricorso introduttivo si era riservata di estendere il parametro alle disposizioni costituzionali vigenti al momento della decisione del ricorso proposto - e lo ha fatto richiamando l'orientamento della giurisprudenza costituzionale ormai in via di cristallizzazione, secondo cui le questioni poste anteriormente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 vanno risolte esclusivamente alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametro.

In secondo luogo, la sentenza in commento, pur muovendo implicitamente da altro principio che la Corte cost. sta ampiamente utilizzando per risolvere molte questioni di "diritto intertemporale" - il principio di continuità, per il quale continuano a trovare applicazione pur dopo la riforma costituzionale le leggi entrate in vigore precedentemente alla medesima riforma, fino a che non vengano emanate nuove leggi in base al riformato riparto delle competenze, le quali ultime si sostituiscono automaticamente alle prime - ne ha valorizzato soprattutto tale ultimo profilo e cioè la possibilità comunque per Stato e Regioni di esercitare le rispettive nuove competenze come ripartite dal riformato Titolo V della Costituzione.

Infine, la Corte costituzionale ha imperniato la propria decisione sull'elemento dell'interesse al ricorso, per dichiararne l'inammissibilità, considerando che prima della legge cost. n. 3/2001 la legge impugnata non aveva prodotto effetti lesivi, versando in una sorta di sospensione della sua applicabilità, mentre dopo la riforma del Titolo V della Cost. sarebbe sopravvenuta la carenza di ogni interesse, le Regioni essendo abilitate a sostituire proprie leggi a quella impugnata..

Le tre richiamate argomentazioni meritano di essere partitamente esaminate in quanto la Corte cost. mostra di farne larga applicazione per dirimere le controversie concernenti il passaggio dal previgente all'odierno assetto delle competenze legislative, tuttavia declinandole in modo diverso nelle diverse fattispecie, al punto da giungere, come nel caso in esame, ad un risultato che appare paradossale, consistente nella sopravvivenza di una legge che in modo sufficientemente manifesto contrasta sia con il previgente che con l'attuale parametro costituzionale.

2.1 La decisione delle questioni insorte prima della riforma costituzionale esclusivamente alla stregua del parametro previgente

L'argomentazione secondo cui, come afferma la decisione in commento, "Le questioni di legittimità costituzionale (...) proposte anteriormente all'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (...) debbono essere risolte (...) alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali invocate come parametri" si è ormai cristallizzata nella recente giurisprudenza della Corte cost.. Eppure per un verso tale argomentazione non viene impiegata in tutti i giudizi ed inoltre la sua portata ed il suo significato mutano significativamente secondo la fattispecie esaminata.

Per intanto, risulta sufficientemente chiaro che non ha alcun senso l'estensione del parametro alle riformate disposizioni costituzionali tutte le volte in cui oggetto del giudizio sia questione da decidersi esclusivamente alla stregua delle previgenti disposizioni costituzionali. Una tale fattispecie è stata oggetto della sentenza della Corte cost. n. 507 del 2002, in un giudizio per conflitto di attribuzione sollevato dalla Regione Veneto avverso il decreto del Ministro LL.PP. per l'ammissione al finanziamento dei programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo sostenibile del territorio (PRUSST), avendo detto decreto esaurito prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 ogni suo effetto, con allocazione di tutte le risorse disponibili e senza che potessero configurarsi effetti ulteriori.

Evidentemente una tale evenienza più facilmente può darsi nei giudizi per conflitti di attribuzione, ove viene più spesso in rilievo l'esercizio puntuale di poteri dagli effetti temporali circoscritti. Tuttavia non è detto che ciò non possa accadere anche nei giudizi di legittimità delle leggi, tutte le volte in cui vengano in rilievo leggi transitorie e temporanee, oppure semplicemente abrogate prima della riforma costituzionale: è evidente che in ipotesi siffatte l'estensione del parametro alle mutate disposizioni costituzionali non avrebbe senso alcuno in quanto l'illegittimità censurata e censurabile si consuma interamente nel rapporto tra quelle leggi e il parametro costituito dalle previgenti disposizioni costituzionali. Il problema dell'eventuale estensione del parametro del giudizio si pone pertanto tutte le volte in cui la legge sia almeno astrattamente idonea a trovare applicazione e ad estendere i suoi effetti anche successivamente al mutamento del parametro.

Eppure la Corte costituzionale, pur ricorrendo un tale presupposto, ha adottato soluzioni diversificate nei giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale rispetto a quelli in via principale. Nei primi, infatti, la Corte ha (quasi) sempre

restituito gli atti al giudice remittente per un riesame della questione alla luce del mutato quadro normativo: anziché farsi carico "di verificare la natura 'sostanziale' o meramente 'formale' della modifica costituzionale con riguardo alla specifica questione di costituzionalità sollevata, evitando cioè di verificare il grado di incidenza della riforma costituzionale sul merito della singola questione", la Corte ha preferito "liberarsi rapidamente delle questioni attraverso un invito al riesame da parte dei giudici". Per contro, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale si è andato cristallizzando, come detto, l'orientamento secondo cui le questioni sorte prima della riforma costituzionale vanno decise esclusivamente alla stregua del parametro previgente.

I differenti orientamenti, nei due casi, oltre che da ragioni di opportunità - giacché il confinare la questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale nel raffronto con il previgente parametro esime la Corte dal verificare il grado di incidenza della riforma costituzionale, come già la restituzione degli atti al giudice remittente nei giudizi in via incidentale - sembrano dipendere, ad un tempo, da ragioni processuali e sostanziali. Sotto il profilo processuale, mentre in questi ultimi la restituzione degli atti consente l'eventuale ampliamento o comunque mutamento della questione sollevata, nel giudizio in via principale, ove l'impugnazione è soggetta a termine di decadenza, il medesimo fine potrebbe essere conseguibile soltanto ove si desse la possibilità di integrare l'oggetto del giudizio, ciò che in altri giudizi, la cui instaurazione è ugualmente soggetta a termini decadenziali - quali, in particolare, i ricorsi al giudice amministrativo - è garantita dalla possibilità di proporre motivi aggiunti, e che, con riguardo ai giudizi di legittimità costituzionale in via incidentale ha condotto anche ad ipotizzare una rimessione in termini, a seguito del mutamento del parametro di costituzionalità. Infine, sotto il profilo sostanziale, se la restituzione degli atti al giudice remittente nel giudizio in via incidentale è strumentale al più approfondito riesame della questione - con riguardo, in particolare, alla rilevanza della stessa, come nella più gran parte delle ipotesi di *jus superveniens* - o comunque al mutamento della sua prospettazione nell'ottica della definizione del processo pendente presso il giudice a quo, l'inesistibilità del parametro nei giudizi in via principale si coniuga con l'immediata operatività del nuovo riparto delle competenze costituzionali, che abilita Stato e Regioni ad esercitare le loro nuove competenze e gli atti esercizio di tali competenze a sostituirsi a quelli vigenti, con la conseguenza di conservare in primo luogo all'ambito politico, e soltanto in seconda battuta a quello giudiziale, l'attuazione della riforma costituzionale.

Ed una conferma delle citate ragioni processuali e sostanziali a base dell'orientamento relativo all'inesistibilità del parametro può trarsi dalle due sentenze più rilevanti in argomento, le nn. 376 e 422 del 2002. Infatti, la prima di tali decisioni fa espresso riferimento alla "assenza di nuove impugnazioni", da parte delle Regioni ricorrenti, che possano impegnare il giudizio della Corte cost. sul "diverso problema della compatibilità della legge impugnata con il sistema cui ha dato vita il nuovo Titolo V, Parte II, della Costituzione". Ed una tale esigenza, di ordine processuale, appare ancora più manifesta nella sentenza n. 228 del 2003, che ha deciso della legittimità costituzionale di un decreto legge entrato in vigore prima della legge cost. n. 3/2001, a cui ha fatto seguito, dopo la riforma costituzionale, la legge di conversione, con modificazioni, la quale però non è stata impugnata: con la conseguenza che la Corte cost. ha ritenuto che "la sopravvenuta modifica costituzionale preclude di per sé che la questione posta sulle norme del decreto legge, in riferimento ai parametri costituzionali allora vigenti, possa essere trasferita alle norme della legge di conversione, in riferimento a parametri nuovi", in quanto si tratterebbe di "questione diversa" rispetto a quella originariamente sollevata, e avrebbe quindi dovuto essere proposta (...) nei confronti della legge di conversione". Invece, la sentenza n. 422 del 2002 argomenta che comunque l'esito del giudizio alla stregua del parametro previgente "non pregiudica l'ambito delle competenze, rispettivamente dello Stato e della Regione, determinate dalla nuova normativa costituzionale", e ciò non solo in caso di accoglimento della questione, ma anche nel caso di suo rigetto, giacché "In entrambi i casi, il rinnovato assetto delle competenze legislative potrà fatto valere dallo Stato e dalle Regioni tramite nuovi atti di esercizio delle medesime, attraverso i quali essi possono prendere ciò che la Costituzione dà loro, senza necessità di rimuovere previamente alcun impedimento normativo".

Ebbene, sostenere che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale il parametro possa essere esteso alle mutate disposizioni costituzionali, per quanto possa apparire una soluzione di maggior rigore, in quanto astrattamente volta a ripristinare un ordine oggettivo conforme addirittura anche al mutato assetto costituzionale delle attribuzioni e a fornire una decisione pienamente soddisfacente delle opposte pretese relative alla spettanza delle medesime attribuzioni, tuttavia costituisce soluzione che presuppone la sussistenza di uno strumento processualmente idoneo (la proponibilità di motivi aggiunti, la possibilità che la domanda di estensione del parametro avvenga per il tramite di memorie) ad ampliare il parametro e le connesse pretese delle parti di un giudizio che, evidentemente, deve già essere validamente instaurato e pendente; con la conseguenza che, invece, per tutte le leggi pur in contrasto con il mutato parametro costituzionale e tuttavia non costituenti oggetto di impugnazione in giudizi pendenti, soltanto il concreto esercizio delle nuove competenze può dare attuazione al nuovo riparto. Esito, quest'ultimo, che sotto il profilo sostanziale spetta primariamente a Stato e Regioni perseguire, salvo il controllo di costituzionalità nel caso sia lamentata la violazione di

quel riparto.

## 2.2 L'esercizio delle competenze derivanti dal mutato assetto costituzionale in sostituzione automatica delle leggi vigenti

Già si è detto che uno dei più importanti argomenti a sostegno dell'orientamento secondo cui i giudizi di costituzionalità in via principale instaurati precedentemente alla revisione costituzionale devono essere decisi esclusivamente sulla base del previgente parametro sta nel fatto che comunque Stato e Regioni possono esercitare le rispettive attribuzioni previste dal riformato Titolo V della Cost.. E nell'orientamento consolidatosi della Corte cost., le leggi (e gli altri atti normativi) emanate nell'esercizio delle nuove attribuzioni si sostituirebbero a quelle vigenti, emanate sulla base del passato quadro costituzionale. Ciò che, del resto, è quanto ora dispone l'art. 1, comma 2 della legge n. 131/2003.

Tale orientamento era già stato magistralmente espresso dalla Corte cost., in occasione dell'impugnazione proposta dalla Provincia autonoma di Bolzano contro legge statale in quanto contrastante con le sopravvenute norme dello statuto speciale per la Regione Trentino - Alto Adige: "non la mera competenza regionale (o provinciale), in quanto astrattamente prevista in Costituzione o negli statuti, ma il concreto esercizio che ne abbia fatto l'ente cui è conferita, limita la competenza legislativa statale nelle singole materie enumerate, anche se già esplicitasi", di modo che "Per rimuovere dalle materie attribuite alla loro potestà legislativa (...) le preesistenti norme statali che eccedono dai limiti imposti dalla nuova Costituzione e dagli statuti costituzionali speciali alla competenza del legislatore nazionale, Regioni (e Province ad autonomia costituzionale) non hanno che da legiferare esse stesse, sostituendo gradatamente le proprie leggi a quelle statali".

Il principio di continuità trova quindi ragion d'essere nell'esigenza, sostanziale, di evitare vuoti normativi nel passaggio da uno ad altro riparto delle competenze e, sotto tale profilo, appare prossimo al principio dell'efficacia suppletiva delle disposizioni statali di dettaglio nelle materie di potestà legislativa di tipo concorrente. Conseguentemente, se tale è la ragion d'essere del principio di continuità, in caso di mutamento del criterio costituzionale di riparto delle competenze non ha alcun senso ammettere che, mediante una qualche rimessione in termini, le leggi previgenti vengano dichiarate incostituzionali rispetto al mutato parametro, mentre permane nella disponibilità di Stato e Regioni di esercitare le nuove loro rispettive attribuzioni, sostituendo nuove leggi alle previgenti.

Ma a forzare il ragionamento ne deriva un quesito ulteriore che investe la stessa opportunità del giudizio in via principale sulle leggi previgenti al nuovo parametro e che venga svolto esclusivamente alla stregua del previgente parametro: in che limiti ha senso, infatti, che un giudizio instaurato prima della riforma del Titolo V della Costituzione venga deciso esclusivamente alla stregua, ad es., dell'originaria formulazione dell'art. 117 Cost., dopo che tale articolo è stato riformato? Occorre convenire che se va esclusa l'impugnabilità delle leggi previgenti alla stregua del riformato parametro, perchè comunque Stato e Regioni possono esercitare le nuove loro rispettive attribuzioni, a maggior ragione andrebbe escluso l'annullamento delle medesime leggi alla stregua del previgente parametro tutte le volte in cui ciò sia esclusivamente funzionale a restaurare la conformità a disposizioni costituzionali ormai riformate. Anche perchè l'annullamento della legge per contrasto con il previgente parametro non costituisce affatto garanzia di una "continuità" dell'ordinamento in fedele conformità a Costituzione, giacché, ovviamente, ciò che era conforme al previgente parametro può non esserlo rispetto al nuovo. Così, con riguardo alla legge n. 135/2001, se è vero che la potestà legislativa regionale in materia di turismo si è ampliata per effetto della riforma del Titolo V Cost. - di talché potrebbe supporre che l'annullamento delle disposizioni di tale legge contrastanti con il previgente art. 117 Cost. assicuri conformità anche al riformato riparto delle attribuzioni -, tuttavia non può trascurarsi che l'art. 2, comma 4 conserva allo Stato la determinazione, ad es., dello "standard minimo dei servizi di informazione e di accoglienza dei turisti" che ben può ricondursi alla potestà legislativa esclusiva in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, comma 2, lett. m Cost.).

Ne deriva pertanto che il giudizio in via principale di leggi entrate in vigore prima della riforma costituzionale, condotto come detto esclusivamente alla stregua del parametro previgente alla riforma, assume invece rilevanza tutte le volte in cui la legge impugnata ha prodotto effetti, di modo che il suo annullamento determina almeno la possibilità di fare cessare tali effetti. Ed è in questi limiti che assume significato la riserva operata dall'art. 1, comma 2 della legge n. 131/2003, in ordine alle pronunce della Corte cost., che eventualmente impediscano che le leggi previgenti continuino ad esplicare i propri effetti fino alla correlativa sostituzione per effetto dell'esercizio delle nuove attribuzioni da parte dello Stato e delle Regioni.

## 2.3 La carenza di interesse

La dottrina ha individuato con sempre maggiore ampiezza una ormai lunga serie di casi che conducono il Giudice delle leggi a ravvisare una carenza di interesse nel giudizio di legittimità costituzionale in via principale, tutte le volte in cui: impugnata una legge statale (o regionale), altra la sostituisca; oppure venga meno la possibilità per la legge impugnata di produrre effetti; o, ancora, una legge contenga norme suppletive a cui le Regioni possano sostituire le proprie, ecc..

Tra tali ipotesi va evidentemente annoverato il mutamento di parametro nella misura in cui ciò determini, come conseguenza del principio di continuità, la possibilità per Stato e Regioni di esercitare le loro rispettive competenze e di sostituire in tal modo le leggi emanate in base al previgente riparto di attribuzioni. La sentenza in commento si conforma a tale orientamento, affermando "la sopravvenuta carenza di interesse delle regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro 'persistenza' nell'ordinamento non preclude affatto (...) l'adozione di apposite normative regionali".

Ma sulla base dell'interesse a ricorrere la sentenza in commento ha anche deciso il lamentato contrasto tra la legge impugnata e il previgente parametro, dal momento che, ad avviso della Corte, anche prima della entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 la legge impugnata non avrebbe "in pratica prodotto effetti lesivi tali da determinare un'invasione della sfera di attribuzioni delle Regioni ricorrenti". Ora, è ben vero che la dottrina non ha mancato di rilevare come la sopravvenuta carenza di interesse sia stata accertata dalla Corte cost. anche nell'ipotesi del "venir meno della possibilità per la legge impugnata di produrre effetti normativi", oppure in caso di leggi ormai ineseguibili perchè, tra l'altro, non hanno conseguito o non possono più conseguire il loro scopo. Tuttavia al riguardo occorre osservare come invece la legge impugnata abbia prodotto un qualche effetto, sia pure successivamente alla entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001, giacché in applicazione della legge di riforma del turismo e, in particolare, delle più censurabili delle sue disposizioni, l'art. 2, commi 4 e 5, è stato stipulato l'accordo in seno alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome e lo stesso è stato recepito in mediante d.P.C.M. 13 settembre 2002.

### 3. Gli effetti derivanti dalle leggi previgenti ma prodottisi successivamente al mutamento del parametro

Dall'esame delle argomentazioni utilizzate dalla Corte cost. nella decisione in commento risulta che il giudizio di legittimità costituzionale in via principale sulle leggi previgenti alla riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione non è diretto a stabilire una nuova conformità tra tali leggi e il riformato quadro costituzionale, a ciò essendo abilitati innanzitutto Stato e Regioni nell'esercizio delle loro rispettive nuove attribuzioni, mentre alla Corte costituzionale spetta d'intervenire in seconda battuta, dopo che le nuove attribuzioni siano state esercitate. Ma se così è, un tale giudizio tanto meno può avere come scopo di ripristinare una ormai superata ed inattuale conformità tra le leggi impuginate e la Costituzione nella sua formulazione previgente alla riforma del Titolo V, salvo che la legge previgente abbia prodotto effetti che quindi, sulla base della decisione di accoglimento, potranno eventualmente essere fatti cessare.

Quindi, nella transizione dal vecchio riparto costituzionale delle attribuzioni all'attuazione del riformato riparto, il giudizio in via principale sulle leggi previgenti ha una portata circoscritta. Sotto tale profilo, trovano giustificazione le scansioni argomentative seguite dalla Corte cost. nella decisione in commento e nella sentenza, in gran parte analoga, n. 510/2002, per quanto appaiano ispirate dall'intento di sollevare il più possibile il Giudice delle leggi, in questa delicata fase di transizione, dall'impegno ad operare più accurate distinzioni con riguardo alle singole disposizioni della legge impugnata. Infatti, come si è innanzi evidenziato, le Regioni ricorrenti hanno impugnato pressoché tutti gli articoli di cui è composta la legge n. 135/2001 e non per tutte le disposizioni ivi contenute risulta accertata un'assoluta inoperatività anche nel periodo anteriore alla riforma costituzionale del Titolo V, atteso che è la stessa sentenza a ammettere che una tale "inoperatività" poteva affermarsi soltanto con riguardo ai "profili più rilevanti".

Tuttavia, ciò che più importa è che l'insussistenza di effetti lesivi delle competenze regionali sia stata affermata dalla decisione in commento avuto riguardo esclusivamente al periodo intercorrente tra l'entrata in vigore della legge impugnata e la riforma costituzionale, senza considerare che dopo quest'ultima la legge n. 135/2001 ha prodotto un qualche effetto, avendo la stessa avuto un principio di applicazione per effetto del citato accordo sancito in seno alla Conferenza Stato-Regioni e Province autonome e del successivo d.P.C.M. di recepimento. Infatti detto accordo espressamente fa riferimento all'art. 2, commi 4 e 5, sia pure per stabilire come debbano essere definiti gli elementi di disciplina ivi contemplati; così come detto accordo abilita il Presidente del Consiglio dei Ministri a disciplinare quegli elementi mediante proprio decreto, sia pure in via di esclusivo recepimento di quanto stabilito dall'accordo sancito.

Ebbene, se si ammette che nel rapporto tra leggi previgenti e riforma costituzionale del riparto delle attribuzioni valga il principio di continuità, occorre conseguentemente accettare che le leggi previgenti continuino ad esplicare effetti anche successivamente alla riforma costituzionale; e ciò a prescindere dalle nuove attribuzioni ripartite dalla riforma

costituzionale, soltanto il cui effettivo esercizio determina la cessazione degli effetti delle leggi previgenti. Conseguentemente, gli effetti delle leggi previgenti alla riforma costituzionali prodottisi successivamente al mutamento del riparto delle attribuzioni impediscono che della legge impugnata possa asserirsi quell'assoluta inoperatività che renderebbe privo di una qualsivoglia utilità una decisione di accoglimento.

Nel caso di specie, come si è già evidenziato al § 1, le Regioni hanno preferito dare attuazione alla legge di riforma del settore, sia pure nella forma dell'accordo di cui all'art. 4 del D.Lgs. n. 281/1997, affinché potessero essere concretamente rese disponibili le risorse finanziarie ivi stanziato. Per quanto il conseguimento dell'accordo abbia fatto venir meno i profili di più evidente contrasto tra la legge e il previgente art. 117 Cost., resta la già rilevata incongruenza - sia rispetto al previgente che all'attuale riparto delle attribuzioni tra Stato e Regioni - del d.P.C.M. quale fonte abilitata a porre, sia pure mediante integrale recepimento, contenuti normativi riconducibili ai principi fondamentali della materia.

Evidentemente un tale accordo muoveva dalla vigenza della legge n. 135/2001, sia pure impugnata; con la conseguenza che, ove fosse stata dichiarata l'illegittimità costituzionale di tale legge, sarebbe venuto meno uno dei presupposti essenziali dell'accordo sancito, divenendo così le Regioni libere di esercitare le proprie nuove attribuzioni in materia. La Corte costituzionale perviene ad una conclusione analoga, ancorché la "cedevolezza" dell'accordo sancito in seno alla Conferenza Stato-Regioni non venga fatta derivare dall'annullamento della legge, ma dal nuovo riparto delle attribuzioni operato dal Titolo V della Costituzione.

Cfr. al riguardo A.TRENTINI, *L'organizzazione periferica del turismo*, in V.FRANCESCHELLI - G.SILINGARDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 1999, p. 84 ss., ove sono annoverate, tra le iniziative più innovative, la costituzione di società a capitale misto per lo sviluppo turistico; la messa in comunicazione e la cooperazione tra i diversi enti operanti nel settore, mediante la creazione di un *network* turistico territoriale; i progetti per la promozione di ambiti e prodotti, con l'attivazione di strumenti di co-finanziamento o compartecipazione finanziaria, in grado di orientare verso obiettivi misurabili risorse pubbliche e private.

E' l'opinione ampiamente e nitidamente espressa da A.ROCCCELLA nel commento all'art. 44 del D.Lgs. n. 112/1998, nel commentario a quest'ultimo, curato da G.FALCON e pubblicato anche in questa rivista, 1998, p.634 ss., ove è affermato che mediante la disposizione di cui alla lett. a) di detto articolo, "però è stata istituita (più che mantenuta) una nuova funzione statale, la quale non ha alcun fondamento o riscontro nella legislazione precedente".

Sebbene il rinvio ad una tale fonte del diritto apparisse preordinato più all'attuazione della disciplina legislativa che non alla delegificazione della materia, come ha osservato M.ATELLI, *La riforma della legislazione sul turismo*, in *Corr. giur.*, 2001, p. 1378.

Cfr., in tal senso, Corte cost., 10 luglio-23 luglio 2002, n. 376, in *Giur. cost.*, 2002, p. 2791 ss., dove, in risultanza di una chiara ricostruzione della questione, è

Così M.RENNA, *La nuova legge quadro sul turismo: lo Stato ritorna protagonista*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, rispettivamente pp. 1201 e 1198.

I ricorsi proposti dalle Regioni Piemonte, Lombardia, Veneto e Liguria sono pubblicati in appendice a A.TRENTINI, *La riforma del turismo*, Rimini, Maggioli, 2002, p. 323 ss. Quanto alle censure, si segnalano, tra le altre: quelle relative all'art. 7, concernente le imprese turistiche e alle attività professionali, in quanto i correlativi commi 2 e 6 rinviano al d.P.C.M. di cui all'art. 2, comma 4 e in ragione di ciò non si sottraggono ai vizi di costituzionalità evidenziati con riguardo a quest'ultima disposizione (ricorso Lombardia); quelle relative all'art. 4, che introduce la Carta dei diritti del turista, affidandone la redazione al Ministero competente, senza alcuna partecipazione delle Regioni, ancorché tra i suoi contenuti siano annoverate le "informazioni concernenti gli usi e le consuetudini praticati a livello locale e ogni altra informazione che abbia attinenza con la valorizzazione, la qualificazione e la riconoscibilità del sistema turistico" (ricorso Veneto e Piemonte); quelle relative all'art. 10, in quanto la gestione del fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico ivi disciplinato è affidata esclusivamente dal Ministero competente, senza partecipazione delle Regioni (ricorso Piemonte).

Così L.ELIA, *Introduzione*, in T.GROPPI-M.OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, p. 12.

Cfr. il ricorso della Regione Lombardia, in appendice a A.TRENTINI, *La riforma del turismo*, cit., p. 338.

Publicato sulla G.U. n. 233 del 4 ottobre 2002.

Publicato sulla G.U. n. 225 del 25 settembre 2002.

Così, con riguardo al carattere policentrico assunto dal nostro ordinamento a seguito della riforma del Titolo V, G.PASTORI, *L'amministrazione nel nuovo Tit. V Cost.: continuità e discontinuità*, relazione tenuta al Convegno, organizzato dall'Università dell'Insubria, "L'Europa tra federalismo e regionalismo", e consultabile al sito web [www.giurisprudenza.uninsubria.it/convegno.html](http://www.giurisprudenza.uninsubria.it/convegno.html).

Viene infatti ribadita in termini identici dalle sentenze n. 524 del 2002 e n. 302 del 2003, quest'ultima intervenuta tuttavia in un giudizio per conflitto di attribuzioni.

Tuttavia cfr. Corte cost. 16 gennaio - 30 gennaio 2003, n. 13, in *Giur. cost.*, 2003, p. 53 ss., resa nel giudizio per conflitto di attribuzione sorto a seguito di "lettera di intenti" sottoscritta il 31 marzo 1999 dalla Regione Veneto e dal Ministero per il commercio internazionale della Repubblica Argentina, e comportante l'annullamento di detta "lettera di intenti", la quale, per quanto atto puntuale, ha continuato ad esplicare i suoi effetti anche successivamente alla riforma costituzionale.

R.ROMBOLI, *Riforma del titolo V della Costituzione e processo costituzionale: le prime risposte della corte (con qualche disattenzione)*, in *Foro it.*, 2002, I, c. 2529 ss..

Soluzione che si richiama alle sentenze della Corte cost. nn. 39, 119, 120 e 121 del 1971 e 40 del 1972, con le quali il Giudice delle leggi ha rigettato l'eccezione di tardività delle impugnazioni proposte dalle Regioni, considerando come *dies a quo* quello di formazione delle (prime) Giunte regionali, a seguito della concreta istituzione delle Regioni a statuto ordinario, anziché quello di pubblicazione sulla G.U. delle leggi impugnate. Al riguardo cfr. anche A.CONCARO, *Corte costituzionale e riforma del Titolo V della Costituzione: spunti di riflessione su alcuni problemi di diritto intertemporale*, in questa rivista, 2001, p. 1337 s..

Così espressamente la sent. n. 376/2002; ma cfr. anche, ad es., le sentenze nn. 510/2002, 303 e 313 del 2003, nonché le ordinanze nn. 383/2002, 223 e 230 del 2003.

Corte cost., 11 gennaio - 23 gennaio 1974, n. 13, in *Giur. cost.*, 1974, p. 47 ss., con nota di A.PIZZORUSSO, *Le modificazioni dello statuto per il Trentino - Alto Adige e le leggi statali anteriori: termine per ricorrere e "principio di continuità"*, ibidem, p. 535 ss..

Così A.CERRI, *Principio di continuità ed immediata operatività delle norme sulla competenza*, in *Foro it.*, 2003, I, c. 388, che propende per la valenza sostanziale del principio, in quanto radicato "in esigenze di preservazione del corretto funzionamento di un sistema (quasi *prorogatio* non di organi ma di norme), ad evitare lacune".

Cfr. E.ROSSI, *Il giudizio di costituzionalità delle leggi in via principale*, in R.ROMBOLI (a cura di), *Aggiornamenti in tema di processo costituzionale (1996-1998)*, Torino, p. 269; A.CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, 3<sup>a</sup> ed., Milano, 2001, p. 283 ss.; D.FLORENZANO, *La cessazione della materia del contendere nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale*, in *Giur. cost.*, 1988, I, p. 5491 ss.; V.ONIDA, *I giudizi sulle leggi nei rapporti tra Stato e Regione. Profili processuali*, in *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte costituzionale*, Milano, 1988, p. 189 ss..

Occorre peraltro osservare che nelle ipotesi di sopravvenuta carenza di interesse la Corte cost. dichiara normalmente la cessazione della materia del contendere, mentre la sentenza commentata ha dichiarato inammissibili le questioni sollevate (in termini pressoché identici, cfr. la sent. n. 510/2002); tuttavia, analogamente, già Corte cost. n. 127/1996, di cui dà conto E.ROSSI, op. cit., p. 263 s..

E.ROSSI, op. cit., loc. cit.

A.CERRI, ult. op. cit., p. 284.



