

REGIONE SICILIA

PRESIDENZA DELLA REGIONE – UFFICIO LEGISLATIVO E LEGALE

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 2 e 3 dicembre 2004

Note su Giurisprudenza non costituzionale **di interesse regionale**

A cura di Simone Montalto

Consiglio di Stato

Decisione IV Sezione, 10 agosto 2004, n. 5488

(Il limite dei principi generali della legislazione dello Stato)

Le norme contenute nelle leggi quadro non possono essere tutte, indistintamente, considerate principi fondamentali da osservare da parte delle regioni a statuto ordinario, occorrendo invece stabilire, in base alle ordinarie regole ermeneutiche, se abbiano natura di principi generali, applicabili dalle regioni con una qualche discrezionalità.

Nel caso di specie si è trattato dell'impugnazione di una delibera della Regione Marche che aveva soppresso (liquidandone l'importo ai dipendenti iscritti) il fondo integrativo di previdenza dell'Ente di sviluppo agricolo di quella Regione.

Gli interessati avevano impugnato la delibera perchè non rispettosa delle leggi statali n. 70 del 1975 e n. 386 del 1976, le quali, stabilendo che i fondi integrativi di previdenza di taluni enti fossero conservati transitoriamente in favore del personale iscrittovi alla data della legge medesima, avrebbero fissato in detti termini principi fondamentali della legislazione, da doversi rispettare da parte del legislatore regionale.

Il Giudice ha ritenuto viceversa che tali norme, intese alla transitoria conservazione, non facessero parte, come quelle miranti alla soppressione, dei principi fondamentali della legislazione statale in proposito.

L'occasione dell'esame della fattispecie sopra indicata induce a richiamare la sentenza della Corte costituzionale 23 maggio 1985, n. 153, riguardante analoga questione insorta nella Regione Abruzzo, che aveva concluso sostanzialmente nella stessa maniera.

La stessa questione induce pure a ripercorrere, attraverso la giurisprudenza costituzionale, l'istituto del *limite dei principi fondamentali della legislazione statale nei poteri del legislatore regionale*.

A tal riguardo, è di comune conoscenza che la potestà legislativa concorrente (o ripartita) delle Regioni è caratterizzata dal limite dei "principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" ed è così denominata perchè le materie su cui si esercita risultano disciplinate dal concorso di norme statali di principio e norme regionali di dettaglio.

Quali siano i principi fondamentali delle leggi dello Stato in una determinata materia è stato, nella pratica di un trentennio di regionalismo, un problema talvolta arduo a risolversi, soprattutto quando nelle leggi dello Stato manca una espressa formulazione legislativa in tal senso.

Quando, appunto, manca una espressa formulazione legislativa dei principi ampio è il **compito del giudice costituzionale**, quando è adito per giudicare del rispetto di questo limite.

Se l'adozione di "leggi cornice" può ridurre il contenzioso relativo ai principi fondamentali e certamente lo conduce su un terreno più idoneo ad un giudizio di legittimità, essa tuttavia non è in grado di eliminarlo, poiché la Regione potrà pur sempre contestare la natura di principio ad una norma che lo Stato qualifichi come tale.

Ulteriori questioni possono sorgere quando la legge statale ponga, senza differenziarle chiaramente, norme di principio e norme di dettaglio. Infine, è dubbio se, una volta adottata la legge cornice, essa debba intendersi esaustiva di tutti i principi fondamentali operanti in materia. In caso negativo residuerebbe sempre lo spazio per una loro individuazione giurisprudenziale.

La giurisprudenza in tema di principi fondamentali sembra dimostrare che generalmente la Corte costituzionale ha fatto un uso assai prudente di questo limite, il cui concreto operare non sembra aver determinato un particolare nocumento alla potestà legislativa regionale; senza che ciò naturalmente significhi il venir meno delle ragioni che rendono opportuna l'adozione di leggi cornice in ogni campo di spettanza regionale. Un tale quadro può essere descritto da alcune sentenze della Corte costituzionale che definiscono i principi che si impongono alla legislazione regionale concorrente come quei generali criteri che informano la disciplina legislativa statale del settore (v. Corte cost. 49/1958 e 46/1968) ovvero quando il Giudice delle leggi nega che il limite in esame imponga che tutti gli istituti previsti dalla legge regionale debbano trovare riscontro nella normativa statale (Corte cost. 221/1975); e quando esclude che un tale limite obblighi la Regione a ripetere pedissequamente le disposizioni statali (Corte cost. 249/1976); infine, quando afferma che i principi "devono riguardare in ogni caso il modo di esercizio della potestà legislativa regionale e non comportare l'inclusione o l'esclusione di singoli settori della materia dall'ambito di essa" (Corte cost. 70/1981).

Tuttavia, accanto a pronunce che danno applicazione a tale concezione certamente non estensiva del limite (Corte cost. 249/1976; 36/1977; 23/1978; 525/1987; 238, 267, 446, 577/1988), ve ne sono altre che sembrano allontanarsene, poiché di alcune norme che la Corte ha deciso debbano essere rispettate dalla legge regionale si può almeno dubitare che meritino di essere annoverate tra i principi fondamentali (v. Corte cost. 46/1958; 147/1972; 88/1973; 234/1988).

Comunque, tra le **fonti** dalle quali desumere i principi fondamentali, la Corte cost. (10/1980) ha annoverato gli Statuti ordinari. Si tratta di decisione variamente letta e commentata in dottrina (Bartole, *Giust. Cost.* 80, 70ss.; Anzon, *ivi* 81ss; Pastori, *Le Regioni* 80, 453ss; Cuocolo, *Studi in onore di Bachelet*, II, p. 134s.), mentre la Corte cost. (100/1980) ha escluso che nella categoria possano rientrare le fonti di rango sublegislativo; con l'eccezione di quando il Governo dello Stato esercita la funzione di indirizzo e coordinamento: Corte cost. 191/1976 e 150/1982, nonché 340/1983.

Il tema è comunque di grande interesse, riguardando in sostanza l'ampiezza della stessa autonomia regionale; per cui un suo approfondimento non può non tener conto della somma di casi pratici che i Colleghi dell'Osservatorio (soprattutto quelli delle Regioni di diritto comune) hanno affrontato negli ultimi decenni.

Consiglio di Stato

Decisione IV Sezione, 17 settembre 2004, n. 6164

(Conversione dei decreti-legge: effetti retroattivi delle norme nuove)

I decreti legge non convertiti perdono efficacia, ai sensi dell'art. 77 della costituzione, fin dall'inizio, con la conseguente necessità di una disciplina regolante i rapporti giuridici comunque sorti nel corso dei sessanta giorni di durata della loro validità; viceversa, il sopraggiungere di una legge di conversione (eventualmente con integrazioni e modificazioni) impone di verificare la presenza di eventuali emendamenti aggiuntivi (privi, quindi, di ogni pregressa efficacia provvisoria) o soltanto modificativi e/o sostitutivi di norme preesistenti, già foriere di effetti interinali comunque prodottisi. (Nella specie, un nuovo limite numerico, introdotto solo con la legge di conversione, era stato ritenuto aver effetto ex tunc, cioè dall'entrata in vigore del decreto legge).

Questa massima giurisprudenziale induce a richiamare le regole della emendabilità in sede di conversione dei decreti legge, quali possono desumersi da una interpretazione -più logica che testuale- dell'art. 77 della Costituzione.

Questo tema, insieme a quello dell'efficacia temporale attribuibile alle modifiche nella sede parlamentare della conversione è tra i più discussi. Una tesi rimasta minoritaria (Esposito) nega, in linea di principio, che la legge di conversione possa nel suo contenuto esorbitare dai limiti di una pura conversione del decreto legge, quale era stato emanato ed era entrato in vigore. L'argomento addotto come decisivo al fine di affermare l'inammissibilità degli emendamenti al decreto-legge consiste nella considerazione che oggetto della conversione è l'atto e non le disposizioni dell'atto, il quale o resta convertito in tutte le sue parti o non è affatto convertito. Ne discenderebbe appunto che il Parlamento, posto che in sede di conversione non può proporsi di convertire solo una parte dell'atto, quando invece interviene in tal senso (apportando modifiche di effetti anche retroattivi) in realtà non converte il decreto-legge, ma si giova dell'art. 77 ultimo comma per disciplinare retroattivamente i rapporti insorti sulla base del decreto non convertito. Altra soluzione che -in tale ottica- dovrebbe prospettarsi, secondo lo stesso ordine di idee, è quella -di valore opposto- della **naturale retroattività** degli emendamenti approvati con la legge di conversione, pur ritenendosi preferibile che il Parlamento ne precisi di volta in volta la portata, *ex tunc o ex nunc*. In presenza di modifiche valide solo per il futuro, si ravviserebbe comunque nel cosiddetto atto di conversione con emendamenti un atto composito, contenente una conversione senza emendamenti per il passato e una emissione di norme nuove per il futuro.

La conversione con emendamenti si è comunque affermata nella prassi parlamentare e la dottrina oggi è prevalentemente dell'opinione che l'art. 77

Cost., in quanto nulla espressamente dispone circa il contenuto della legge di conversione, non impedisce alle Camere di modificare ed integrare i decreti-legge.

Il potere di legiferare delle Camere, del resto, non pare possa subire un limite alla portata degli emendamenti proponibili nelle relative sedi; emendamenti che risultano non vincolati né dal senso né dall'oggetto disciplinato dal decreto, poiché le Camere "hanno la facoltà di ampliare o di restringere la portata dei decreti stessi, nella medesima misura normalmente consentita per qualsiasi atto disegno sottoposto alla loro approvazione" (Paladin, Diritto Costituzionale; pp. 76 e 77).

Una importante distinzione degli emendamenti proponibili è stata operata dalla giurisprudenza ordinaria, alla quale si deve l'individuazione di emendamenti **soppressivi, sostitutivi, modificativi** ed **aggiuntivi**, per attribuire, ai primi due tipi, effetto *ex tunc*, agli altri, invece, effetti *ex nunc*. Ma contro la opportunità di una tale tipizzazione si è rilevata da alcuni l'impossibilità di distinguere formalmente un tipo di emendamento dall'altro, impossibilità dipendente dalla **eterogeneità** del contenuto della legge di conversione in relazione all'atto da convertire, con la conseguente conclusione che la delimitazione della efficacia temporale degli emendamenti è **questione di interpretazione**, da risolversi di volta in volta.

La dottrina prevalente, sulla base dello stesso riferimento del testo costituzionale al concetto della conversione dei decreti e della previsione della loro totale decadenza per la mancata conversione, ritiene peraltro che si sia in presenza di un fenomeno di sostituzione e non di sovrapposizione di un atto ad un altro, che mantiene fermi i rispettivi ambiti di efficacia; con la conseguenza che la pretesa irretroattività delle legge di conversione non si armonizza più con la *ratio* del regime costituzionale dei decreti-legge stabilendosi pertanto in virtù dell'art. 77 Cost. la **naturale portata retroattiva** della legge di conversione, sì da impedire che in relazione a questa possa esplicarsi il principio valevole per la legge ordinaria della naturale efficacia *ex nunc* dei precetti normativi. Ma **la naturale retroattività della conversione non significherebbe che, nel caso di conversione con emendamenti, anche a questi ultimi debba estendersi automaticamente la portata retroattiva**. In conclusione, assumendosi che l'approvazione di emendamenti rientra nell'ambito dell'ordinario esercizio della funzione legislativa, solo una espressa previsione ed una inequivocabile interpretazione potrebbero giustificare l'attribuzione di portata retroattiva alle modifiche del testo del decreto legge. La legge n. 400 del 1988, infatti, all'art. 15, ha stabilito che, salvo espressa previsione contraria, le modifiche al decreto-legge entrano in vigore dal giorno successivo alla pubblicazione.

Nella questione che ha dato luogo alla massima che si commenta, l'introduzione in sede di conversione di indici numerici diversi da quelli contenuti nell'originario decreto legge è stata ritenuta, **in via interpretativa**, avere valore retroattivo.