

# **Centro Studi**

## **Consiglio Nazionale Ingegneri**

**Considerazioni sulla compatibilità del D.p.r. n. 328/2001 con il  
Titolo V della Costituzione così come modificato dalla Legge  
Costituzionale 18.10.2001, n. 3**

**Documento riservato**

**(c.r. 54)**



**Roma, novembre 2001**

**CENTRO STUDI DEL CONSIGLIO NAZIONALE  
DEGLI INGEGNERI**

**CONSIGLIO DIRETTIVO**

dott. ing. Giovanni Angotti	Presidente
dott. ing. Alberto Speroni	Vice Presidente
dott. ing. Renato Cannarozzo	Consigliere
dott. ing. Alberto Dusman	Consigliere
dott. ing. Giancarlo Giambelli	Consigliere

dott. Massimiliano Pittau	Direttore
---------------------------	-----------

**COLLEGIO DEI REVISORI**

dott. Domenico Contini	Presidente
dott. Stefania Libori	Revisore
dott. Francesco Ricotta	Revisore

Sede: Via Dora, 2 - 00198 Roma - Tel. 06.85354739, Fax 06.84241800,  
[www.centrostudicni.it](http://www.centrostudicni.it)

Il presente testo è stato redatto dall'avv. Lorenzo Passeri.



L'oramai prossima<sup>1</sup> entrata in vigore della Legge Costituzionale n. 3, del 18.10.2001<sup>2</sup> recante "*Modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione*", induce ad alcune riflessioni sulla compatibilità, rispetto al riformato assetto costituzionale riguardante le competenze normative, del combinato disposto costituito dalla legge delega n. 4/99 e dal correlativo regolamento delegato n. 328/2001 che ha dato il là alle modifiche della disciplina dei requisiti per l'ammissione all'esame di Stato e delle relative prove per l'esercizio, fra l'altro, della professione d'ingegnere, nonché della disciplina del relativo ordinamento.

Per quanto di interesse in questa sede, va rilevato che la Legge Costituzionale n.3/2001 ha, fra l'altro, inglobato nella nostra Carta Costituzionale il principio di "sussidiarietà", perno centrale del terzo decentramento funzionale ed organizzativo posto in essere dalla Legge n. 59/1997 (cd. "Bassanini 1"), estendendolo, altresì, alla potestà normativa (legislativa e regolamentare).

Il principio di sussidiarietà dà luogo ad una struttura organizzativa e funzionale gradualistica incentrata sull'allocazione degli interessi da soddisfare che parte dal "basso" (enti locali, Province, Regioni) e volge "all'alto" (Stato).

La Legge n. 59/97 ha limitato il proprio ambito oggettivo di operatività alle sole "funzioni amministrative"<sup>3</sup> non potendosi certamente estendere quest'ultimo a quelle normative per le quali era necessaria una norma costituzionale di modifica all'art. 117<sup>4</sup> della Costituzione. L'intervento del legislatore con la Legge Costituzionale

---

<sup>1</sup> La legge entrerà in vigore l'8 novembre 2001.

<sup>2</sup> Pubblicata sulla G.U.R.I. n. 248, del 24.10.2001.

<sup>3</sup> Per le quali ha attuato il decentramento di cui sopra con il decreto delegato n. 112/98, già solo per questo creando una rottura con il previgente sistema costituzionale che all'art. 118 Cost. poneva uno stretto parallelismo fra le competenze legislative e quelle amministrative

<sup>4</sup> In tale senso la dottrina parlava, con riferimento alla legge n. 59/1997, di decentramento federalista a Costituzione invariata

n. 3/2001 va appunto a riorganizzare il sistema delle competenze legislative<sup>5</sup> conformando l'intero sistema al principio di sussidiarietà.

Rispetto al quadro previgente, il nuovo art. 117 Cost. ribalta infatti i criteri di riparto della competenza legislativa Stato - Regioni elencando le materie espressamente soggette alla potestà normativa esclusiva del primo<sup>6</sup> e quelle sottoposte alla potestà normativa concorrente di entrambi, conferendo poi alle Regioni la residuale potestà normativa (legislativa e regolamentare) in tutte le altre materie non espressamente indicate nelle prime due categorie disponendo che: *"Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato"*<sup>7</sup>.

Venendo, ora, più strettamente all'oggetto della nostra analisi, va detto che la nuova ripartizione delle competenze legislative assegna alla potestà legislativa **concorrente** la materia delle professioni stabilendo che in tale caso *"....spetta alle regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"*<sup>8</sup>. A sua volta il 5° comma, del novellato art. 117 della Costituzione, con riferimento alla potestà normativa regolamentare dispone: *"La potestà regolamentare spetta allo Stato nella materie di legislazione esclusiva, salvo delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle regioni in ogni altra materia....."*. In sintesi, il dettato della norma costituzionale non lascia adito a dubbi: nel caso di potestà legislativa concorrente Stato - Regioni l'intervento normativo statale deve limitarsi a fissare i principi fondamentali ai quali dovrà attenersi la Regione nella sua successiva attività legislativa non potendo avere alcun'altra ingerenza nemmeno di ordine regolamentare.

E' dunque necessario cogliere le implicazioni che il mutato assetto costituzionale delle competenze legislative potrà riverberare

---

<sup>5</sup> Con una discutibile inversione di priorità avendo modificato dapprima le funzioni amministrative e di seguito, appunto, quelle normative.

<sup>6</sup> Art. 117, 1° co., Cost.

<sup>7</sup> Art. 117, 4° co., Cost.

<sup>8</sup> Art. 117, 3° co., Cost.



sul quadro normativo vigente in materia di professioni la cui disciplina, abbiamo visto, il legislatore costituzionale riserva alla potestà legislativa concorrente Stato - Regioni.

Innanzitutto ci sembra che la genericità e laconicità dell'inciso "professioni" utilizzato dal legislatore costituzionale per definire i confini della materia in esame attribuisca a quest'ultima contorni sfumati suscettibili di assorbire i profili più svariati alla stessa afferenti quali: natura e numero di ordini e collegi, formazione e procedure di accesso, ordinamenti professionali, competenze. Proprio il profilo della formazione professionale ci sembra il più complesso in quanto l'intervento regionale potrebbe trovare limiti da parte della legislazione statale non solo per il fatto che a quest'ultima è demandata la fissazione dei principi fondamentali della materia, bensì anche per la circostanza che la stessa ha quale oggetto di regolamentazione esclusiva le "norme generali sull'istruzione".

Per quanto concerne la configurazione della potestà legislativa concorrente non sembrano riscontrarsi novità rispetto al previgente sistema, in quanto continua ad essere demandato allo Stato la fissazione dei principi fondamentali della materia ed alla legge regionale la concreta regolamentazione della stessa nel rispetto dei predetti principi; sorge piuttosto il problema di verificare come e quando tali principi siano fissati.

Difatti la nuova formulazione dell'art. 117 della Cost. reca un inciso "...**determinazione** dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato" che si diversifica da quello recato dalla precedente formulazione normativa "nei limiti dei principi fondamentali **stabiliti** da leggi dello Stato".

Parte della dottrina ha voluto individuare in tale nuova formulazione la definizione di una diversa estensione dei limiti posti alla potestà legislativa regionale affermando che "*le leggi regionali dovranno rispettare solo i principi fondamentali indicati dallo Stato in*

*leggi cornice ad hoc e non anche quelli desumibili dalla generalità dell'ordinamento"*<sup>9</sup>.

A nostro avviso tale impostazione vincolerebbe di fatto l'operatività della potestà legislativa regionale ad un intervento statale (fissazione dei principi con leggi *ad hoc*) che potrebbe anche mai sopraggiungere, così di fatto mortificando le velleità autonomistiche regionali. Si ritiene, invece, che, avendo fra l'altro il legislatore equiparato alle leggi cornice i principi fondamentali desumibili dalle leggi vigenti<sup>10</sup>, il limite costituzionalmente posto alla legislazione regionale sia da subito concretamente operante; diversamente ragionando la riforma costituzionale più che una spinta verso il decentramento ne rappresenterebbe un freno.

Innovazione di particolare importanza è, invece, quella recata dal 6° comma del novellato art. 117 della Costituzione che circoscrive l'ambito oggettivo di operatività della potestà regolamentare statale (governativa ovvero ministeriale) alle sole materie soggette alla legislazione esclusiva dello Stato, parimenti estendendo la paritetica potestà regionale a tutte le altre materie.

In verità l'inciso normativo in esame non rappresenta una novità assoluta, bensì recepisce un principio insistentemente ribadito dalla Corte Costituzionale secondo cui: "*i regolamenti governativi, compresi quelli delegati, non sono legittimati a disciplinare materie di competenza regionale o provinciale. Né lo strumento della delegificazione previsto dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988 può operare per fonti di diversa natura tra le quali vi è un rapporto di competenza e non di gerarchia*"<sup>11</sup>.

In definitiva, con riferimento specifico alla materia delle professioni, il nuovo assetto costituzionale delle competenze Stato - Regioni circoscrive l'intervento dello Stato alla sola determinazione dei principi fondamentali della materia demandando alle Regioni il

---

<sup>9</sup> In questi termini S. Mangiameli in *Edilizia e Territorio*, 15 - 20 ottobre 2001, 5.

<sup>10</sup> Art. 9 della Legge n. 62/1953.

<sup>11</sup> In questi termini Corte Costituzionale sent. n. 333/1995 e sent. n. 482/1995.

completamento normativo della stessa ivi compreso l'esercizio della potestà regolamentare. Ciò premesso è quindi evidente che l'attuale assetto normativo della regolamentazione della materia dell'accesso alle professioni e delle relative competenze professionali<sup>12</sup> sia in contrasto con i nuovi precetti costituzionali.

Resta peraltro da verificare come il nuovo assetto delle competenze legislative incida su tale normativa. Secondo alcuni autori<sup>13</sup> la norma costituzionale avrebbe diretta incidenza sulla normazione positiva vigente di modo che, nel caso in esame, il D.P.R. n. 328/2001 sarebbe *ipso iure* abrogato in quanto illegittimo costituzionalmente.

A nostro avviso l'illegittimità costituzionale del D.P.R. 328/2001 non può essere minimamente messa in discussione in quanto esso interviene su di una materia espressamente riservata alla potestà legislativa concorrente delle regioni; parimenti illegittima è, anche, la legge delega (L. n. 4/99) che delegifica la materia demandandone la regolamentazione - sulla scorta di criteri alquanto generici che di fatto svuotano la portata dell'intervento parlamentare - ad una fonte regolamentare.

Non ci sembra condivisibile affermare che la legge costituzionale abbia una diretta incidenza abrogativa sulla pregressa normativa in quanto la illegittimità costituzionale o meno di una legge potrà essere fatta valere solamente davanti al Giudice preposto e con una particolare procedura stabilita da norme di rango costituzionale. Essa, dunque, non potrà mai essere cagione di una abrogazione implicita della normativa vigente; abrogazione che, fra l'altro, difettando la regolamentazione regionale, creerebbe un vuoto normativo inaccettabile per il nostro ordinamento giuridico.

---

<sup>12</sup> Legge delega n. 4/1999 e regolamento approvato con D.P.R. n. 328/2001 (fra l'altro regolamento di delegificazione).

<sup>13</sup> M Greco *Prime valutazioni in merito agli effetti della riforma costituzionale sulla normativa in materia di appalti pubblici* questi, però, con riferimento alla materia dei ll.pp. demandata - salve alcune eccezioni - alla potestà legislativa esclusiva regionale ed A. Riccardo *Riforma costituzionale e controllo sugli atti: prima osservazioni sui riflessi immediatamente applicativi per il pianeta delle autonomie locali* in *www. Giust.it*, n. 10 - 2001.



Tutto ciò comunque non muta la valutazione di inopportunità, prima che giuridica socio-politica, riguardo l'applicazione di una norma quale il d.p.r. 328/2001 che incide in un settore complesso come quello delle professioni e che risulta *ictu oculi* contrastante con le competenze legislative costituzionalmente definite.