

Rubrica

## Livelli normativi: dall'unicità alla pluralità

di Sereno Scolaro

### Introduzione

Fino a, circa, sei anni addietro, i riferimenti alle norme erano, grosso modo, riferibili alle tradizionali fonti del diritto <sup>(1)</sup>: Costituzione (legge fondamentale dello Stato), leggi (e salvo che alcuni contesti, ciò significava: "leggi dello Stato" <sup>(2)</sup>) cioè norme di rango primario, regolamenti <sup>(3)</sup> cioè norme di rango secondario.

In relazione al generale riferimento alle "leggi dello Stato", si deve ricordare che la Costituzione, prima dell'entrata in vigore <sup>(4)</sup> delle modifiche al Titolo V della sua parte seconda (L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3), prevedesse una competenza legislativa regionale c.d. "concorrente" in un determinato ambito di materie, individuate dall'allora vigente art. 117 Cost. <sup>(5)</sup>, lad-

dove la "concorrenza" della potestà legislativa regionale si svolgeva "nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato" e alla condizione che non fosse in contrasto con "l'interesse nazionale e con quello di altre regioni". In altre parole, la competenza legislativa delle regioni si svolgeva nelle materie individuate, mentre allo Stato spettava una competenza legislativa, esclusiva, in tutte le materia che non rientrassero in queste (oltre che sui principi fondamentali nelle materie oggetto di competenza legislativa regionale concorrente).

### Le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione

Entrate in vigore le modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione, l'ambito della potestà legislativa è radicalmente mutato, in quanto lo Stato non ha più una potestà legislativa "residuale", ma una po-

<sup>(1)</sup> Art. 1 Disposizioni sulla legge in generale (dette, a volte, anche: *Preleggi*).

<sup>(2)</sup> Comprendendo nel termine "leggi" sia le leggi in senso proprio, sia gli atti del Governo aventi forza di legge (art. 76 Cost.), cioè i c.d. "decreti delegati", i quali, dall'entrata in vigore della L. 23 agosto 1988, n. 400 hanno la forma, la denominazione di "decreti legislativi" (abbreviati in "D.Lgs." o, per alcuni (meno frequentemente), anche in "D.Lvo"); prima dell'entrata in vigore di tale legge i "decreti delegati" di cui all'art. 76 Cost. avevano la forma di decreti del Presidente della Repubblica (abbreviati in "D.P.R."), cosa che richiede che, in presenza di un "D.P.R." emanato antecedentemente all'entrata in vigore della predetta L. 23 agosto 1988, n. 400 debba valutarsi, caso per caso, se si sia in presenza di un atto avente forza di legge (cioè sia una norma di rango primario) oppure di un atto regolamentare (cioè sia una norma di rango secondario), questione rilevante sia dal punto di vista dell'*iter* per una loro eventuale modifica, sia dal punto di vista del contenzioso giurisdizionale, essendo i giudici soggetti soltanto alle leggi (art. 101, comma 2 Cost.) e, conseguentemente, non vincolati all'applicazione di norme di rango secondario, sia per altri aspetti.

<sup>(3)</sup> Il potere regolamentare del Governo è soggetto a disciplina da parte di leggi di carattere costituzionale (art. 3 Disposizioni sulla legge in generale).

<sup>(4)</sup> Avvenuta l'8 novembre 2001.

<sup>(5)</sup> Art. 117 Cost. (nel testo "originario", antecedente alle modifiche apportate dalla L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 3):

*La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato,*

*semprechè le norme stesse non siano in contrasto con l'interesse nazionale e con quello di altre Regioni:*

*ordinamento degli uffici e degli enti amministrativi dipendenti dalla Regione:*

*circoscrizioni comunali;*

*polizia locale urbana e rurale;*

*fiere e mercati;*

*beneficienza pubblica ed assistenza sanitaria ed ospedaliera;*

*istruzione artigiana e professionale e assistenza scolastica;*

*musei e biblioteche di enti locali;*

*urbanistica;*

*turismo ed industria alberghiera;*

*tranvie e linee automobilistiche d'interesse regionale;*

*viabilità, acquedotti e lavori pubblici di interesse regionale;*

*navigazione e porti lacuali;*

*acque minerali e termali;*

*cave e torbiere;*

*caccia;*

*pesca nelle acque interne;*

*agricoltura e foreste;*

*artigianato.*

*Altre materie indicate da leggi costituzionali.*

*Le leggi della Repubblica possono demandare alla Regione il potere di emanare norme per la loro attuazione.*

testà legislativa – e per giunta, esclusiva – in un determinato ambito di materie (quelle dell'art. 117, comma 2 Cost. <sup>(6)</sup>), le regioni hanno una potestà legislativa concorrente in un altro ambito di materie (quelle dell'art. 117, comma 3 Cost. <sup>(7)</sup>), nonché una potestà legislativa, esclusiva, in tutte le materie che non rientrano o nell'una o nell'altra delle anzidette elenca-

<sup>(6)</sup> Art. 117, comma 2 Cost., testo vigente:

*Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:*

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

<sup>(7)</sup> Art. 117, comma 3 Cost., testo vigente:

*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.*

zioni (art. 117, comma 4 Cost. <sup>(8)</sup>). Non è il caso di affrontare la questione dei confini tra l'ambito della legislazione statale e regionale, dal momento che la numerosità delle pronunce della Corte Costituzionale costituisce un segnale evidente di come tale aspetto sia quanto meno critico.

Tali modificazioni non hanno inciso solo sull'ambito della potestà legislativa, ma altresì su quello della potestà regolamentare, ma – prima di farvi cenno – merita di essere ricordato come tali modifiche siano intervenute anche in altre disposizioni, tra le quali si segnala l'art. 114 Cost., per il quale la Repubblica si articola su più livelli di governo (Comuni, Province, Città metropolitane <sup>(9)</sup>, Regioni, Stato), tra i quali sussiste Stato rapporto di pari ordinazione, cioè assenza di gerarchie, specie considerando come con la medesima L. Cost. 18 ottobre 2001, n. 130 abbia, espressamente, abrogato l'art. 129 Cost. Ogni riferimento alla potestà regolamentare deve tenere conto di questa condizione di pari ordinazione dei diversi livelli di governo.

La potestà regolamentare è, attualmente, fondata su una regola e due eccezioni, laddove la regola è data dal fatto che la potestà regolamentare <sup>(10)</sup> spetta di norma al livello di governo cui spetta la potestà legislativa e le eccezioni sono date da: a) lo Stato può delegare, nelle materie di propria competenza legislativa (esclusiva) l'esercizio della potestà regolamentare alle regioni <sup>(11)</sup> e b) sussiste una potestà regolamentare in capo a livelli di governo privi di potestà legislativa (art. 117, comma 6, terzo periodo Cost.). In questo contesto, emerge chela potestà regolamentare nelle materie di competenza legislativa regionale, sia essa concorrente o sia esclusiva, spetta, unicamente, alle regioni.

### **Alcuni effetti, diretti, delle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione**

Uno degli effetti di queste modifiche che si sono avuti nell'ambito funerario (termine utilizzabile per comprendere sia le fasi funebri che le fasi cimiteriali) è quello delle modifiche (o, meglio, della titolarità alle

<sup>(8)</sup> Art. 117, comma 4 Cost., testo vigente:

*Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.*

<sup>(9)</sup> L'istituto della "città metropolitana" era stato introdotto fin dalla L. 8 giugno 1990, n. 142, ma, di fatto, non ha trovato, finora, concretezza.

<sup>(10)</sup> Art. 117, comma 6, Cost., testo vigente:

*La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni. La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia. I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.*

<sup>(11)</sup> Non ad altri livelli di governo.

modifiche) del Regolamento di polizia mortuaria, approvato con il D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, le quali – tralasciandosi, intenzionalmente, altre prospettive che erano in corso, a partire da circa 10 anni addietro e che erano in dirittura finale <sup>(12)</sup> – erano in qualche modo preconizzate dall'art. 3 L. 30 marzo 2001, n. 130, la quale, anzi, aveva il proprio “nocciolo duro” per la sua attuazione proprio in modifiche al Regolamento medesimo <sup>(13)</sup>. Oltretutto, rispetto al D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 va osservato doverosamente come il suo contenuto non attenga in via esclusiva a materie di competenza legislativa regionale (sia essa concorrente od esclusiva), ma in non pochi punti attenga a materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato e, in altri punti, a materie proprie della potestà regolamentare dei comuni, con la conseguenza che le regioni non sono legittimate ad adottare leggi o regolamenti né nelle prime (salvo, per i regolamenti, un'espressa delega da parte dello Stato), né sulle seconde (e qui non sussiste proprio una possibilità di delega <sup>(14)</sup> o, comunque denominato, un potere di trasferimento della competenza ad altro livello di governo.

Un secondo livello di effetti è quello dell'avviarsi di livelli normativi (considerando sia le leggi che i regolamenti) regionali, con la conseguenza che gli operatori del settore funebre e di quello cimiteriali hanno cominciato a doversi misurare con questi ultimi, mentre, in precedenza, erano abituati a considerare pressoché unicamente <sup>(15)</sup> il livello normativo statale e il livello regolamentare statale e comunale. E ciò senza fare, volutamente, alcuna considerazione sul fatto che non poche delle norme (sempre nel significato cumulativo di norme di rango primario (leggi) e norme di rango secondario (regolamenti)) regionali abbiano “sconfinato” in materie rispetto a cui proprio non sussiste alcuna competenza legislative e/o regolamentare in capo alle regioni.

Riassumendo, oggi chi opera negli ambiti funebre e cimiteriale deve, ormai, fare i conti con una pluralità di livelli normativi:

<sup>(12)</sup> Si potrebbe osservare che vi erano, allora, tutte le condizioni, anche temporali, perché la revisione al D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285 venisse emanata prima delle modifiche al Titolo V della parte seconda della Costituzione.

<sup>(13)</sup> Effetto ostativo non rilevato sempre tempestivamente dalla generalità dei soggetti interessati.

<sup>(14)</sup> Oltretutto, l'istituto della delega comporta un trasferimento di competenze di tipo verticale, sempre dall'alto al basso, mai nella direzione opposta (ammesso e non concesso che possa parlarsi di “alto” e “basso” tra livelli di governo che sono posti su piani di pari ordinazione; qui si usa questo termine, con riferimento più di tipo geografico che non di tipo ordinamentale).

<sup>(15)</sup> Non andrebbe dimenticato come sia nell'ambito funebre, che nell'ambito cimiteriale non si possa fare riferimento solamente al D.P.R. 10 settembre 1990, n. 285, ma ad un ventaglio ben più ampio di fonti normative che si intersecano e concorrono nella regolazione delle diverse attività.

Prima	Dopo
Costituzione	Costituzione
Leggi statali	Leggi statali
Regolamenti statali	Regolamenti statali
(altre “istruzioni” <sup>(16)</sup> statali)	(altre “istruzioni” statali)
	Leggi regionali
	Regolamenti regionali
	(altre “istruzioni” regionali)
Regolamenti comunali	Regolamenti comunali <sup>(17)</sup>

### Non solo Stato e regioni, ma anche altro

Questo scenario, anche se più articolato del precedente, non esaurisce i livelli normativi di riferimento per quanti operano negli ambiti funebri e cimiteriali, dovendosi fare riferimento anche alle disposizioni di ordine internazionale, pattizio (come l'Accordo fatto a Berlino il 10 febbraio 1937 e la Convenzione tra Italia e Santa Sede del 28 aprile 1938 <sup>(18)</sup>), ma – oramai – anche ad un ulteriore livello normativo, quello c.d. “comunitario”. Il termine non sarebbe del tutto proprio in quanto esso è (o, sarebbe) aggettivo derivante da Comunità, cosa che consente di osservare come l'Unione europea non abbia “soppresso”, o “sostituito” la Comunità europea, ma che le due entità continuino a sussistere, pur con la peculiarità di operare con identità di organi. Tra l'altro, alcuni Paesi sono entrati direttamente nell'Unione europea <sup>(19)</sup>, senza appartenere alla Comunità europea <sup>(20)</sup>, solamente che il termine “comunitario”, in quanto già diffuso e consolidato viene comunemente utilizzato per indicare entrambe le situazioni (i più raffinati, possono fare ricorso all'espressione: “Comunità e/o Unione europea”, anche se ciò appare leggermente ridondante) e di seguito vi si farà ricorso senza ulteriori specificazioni, anche per il fatto che non è poi così facile giungere a proporre un termine ad esso alternativo (e non è proprio il caso di proporre una distinzione aggettivale per i Paesi che appartengono sia alla Comunità europea sia all'Unione europea, rispetto ai Paesi che apparten-

<sup>(16)</sup> Con questo termine si fa riferimento ad atti che non hanno valore normativo e non costituiscono “fonti del diritto”, come atti amministrativi, circolari, direttive, ecc., ma che hanno in qualche modo un rilievo e che vanno tenute presenti.

<sup>(17)</sup> Oggi “costituzionalizzati” e, nell'ambito dell'art. 117, comma 6, terzo periodo Cost., tali da porsi sul medesimo piano ordinamentale dei regolamenti statali e regionali. Si tenga presente come questa pari ordinazione delle fonti del diritto di rango regolamentare non riguardi, in via generale, tutti i regolamenti comunali, ma i regolamenti comunali che attendono alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni attribuite ai comuni (e tra questi ultimi rientrano inequivocabilmente i Regolamenti comunali di polizia mortuaria).

<sup>(18)</sup> Come, forse, noto, l'Italia non è parte della Convenzione fatta a Strasburgo il 26 ottobre 1976, in sede di Consiglio d'Europa.

<sup>(19)</sup> A partire dall'Austria, primo Paese a trovarsi in questa posizione.

<sup>(20)</sup> Situazione che, in alcune occasioni, ha fatto sorgere, almeno in Italia, alcuni aspetti critici.

gono solo all'Unione europea, stante il fatto che questa seconda posizione ha come unica motivazione la data di entrata in vigore del Trattato istitutivo dell'Unione europea<sup>(21)</sup> unitamente alla data di adesione dei singoli Paesi<sup>(22)</sup>.

Considerando il diritto comunitario, meritano precisazioni, tra gli atti delle Istituzioni, due fonti del diritto, i Regolamenti e le Direttive (art. 249 (ex art. 189) Trattato<sup>(23)</sup>).

I Regolamenti presentano la caratteristica di essere norme, di rango primario (cioè, usando la terminologia italiana, atti aventi forza di legge o, più brevemente, leggi), direttamente applicabili negli Stati membri<sup>(24)</sup>. In altre parole, quando ci si trovi di fronte da un Regolamento comunitario si è in presenza, niente di più niente di meno, se non di una "legge", che si diffe-

renza dalle leggi (statali o regionali che siano) cui si è abitualmente adusi a fare riferimento. Il termine utilizzato nel diritto comunitario, specie quando assunto con il linguaggio giuridico italiano, può portare a fraintendimenti sul rango delle norme (e, quindi, sulla loro "forza" normativa) per il fatto che, in Italia, il termine "regolamento" riferisce a norme di rango secondario<sup>(25)</sup>.

Le Direttive sono atti normativi che vincolano gli Stati membri per quanto riguarda lo scopo, il fine, mentre spetta ai singoli Stati membri adottare norme "nazionali" per la loro attuazione e quindi, in genere<sup>(26)</sup>, non sono norme direttamente applicabili. Per questo motivo, le Direttive presentano la caratteristica di definire un termine temporale entro il quale i singoli Stati membri debbano provvedere all'adozione delle norme "nazionali", per cui l'entrata in vigore della Direttiva non significa esattamente che essa abbia effetti nei singoli Stati membri, quando che da questo momento inizi il termine per l'adozione delle norme "nazionali" necessarie per la loro attuazione, il che comporta che le Direttive possono assumere effetti di norma, di rango primario, nei diversi Stati membri in momenti diversi, a mano a mano che i singoli Stati membri si dotino delle norme "nazionali" di attuazione. Nell'eventualità che uno Stato membro non adotti le norme "nazionali" di attuazione di una Direttiva, la Commissione dell'Unione europea (o, le parti che vi abbiano interesse e che ritengano lese le proprie posizioni soggettive dalla mancata (o, ritardata) attuazione) può avviare la procedura d'infrazione, anche davanti alla Corte di giustizia delle Comunità europee<sup>(27)</sup>. In presenza di determinati presupposti, le parti che ritengano lese le proprie posizioni soggettive possono accedere all'autorità giudiziaria "nazionale" che, se ritenga sussistenti le condizioni (ad esempio, nel caso in cui specifiche norme della singola Direttiva siano specificatamente precise su dati aspetti), potrebbe dichiarare che la Direttiva presenti i caratteri di c.d. *self-executing*, cioè di auto-applicabilità. Tale requisito non opera *ex se*, ma richiede sempre un accerta-

<sup>(21)</sup> Anzi, potrebbe ricordarsi anche il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, fatto a Roma il 29 ottobre 2004 e, dall'Italia, ratificato con L. 5 aprile 2005, n. 57 (ma non ancora in vigore a seguito dei negativi esiti referendari avutisi in Francia e nei Paesi Bassi), il quale prevedeva alcuni istituti, che sono espressamente richiamati in atti dell'Unione europea, come nel caso del Trattato relativo all'adesione della Repubblica di Bulgaria e della Romania all'Unione europea, fatto a Lussemburgo il 25 aprile 2005, pubblicato nella G.U.C.E. del 21 giugno 2005, Serie L 157 <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2005&serie=L&textfield2=157&Submit=Cercare>.

<sup>(22)</sup> Allorquando si faccia riferimento all'ambiente "comunitario", è opportuno avere sempre ben presente che si è in presenza di un ordinamento giuridico sempre "a geometrie variabili", nel senso che le posizioni dei singoli Stati non sono sempre identiche, specie quando si tratti di determinati atti delle Istituzioni europee, per vari ordini di considerazioni e che non siano assenti situazioni nelle quali talune norme dell'ordinamento giuridico europeo non si applichino a (taluni) Stati membri o si applichino, magari per adesione "dall'esterno", anche a Paesi non Membri, fenomeno questo ultimo particolarmente evidente per i Paesi dello S.E.E. (Spazio economico europeo) o per altri Paesi con cui siano stipulati specifici Trattati (Svizzera, a titolo esemplificativo) o con cui sussistano Atti di associazione (Turchia, a titolo esemplificativo).

<sup>(23)</sup> Trattato che istituisce la comunità europea, testo vigente: Art. 2249 (ex 189)

*Per l'assolvimento dei loro compiti e alle condizioni contemplate dal presente trattato il Parlamento europeo congiuntamente con il Consiglio, il Consiglio e la Commissione adottano regolamenti e direttive, prendono decisioni e formulano raccomandazioni o pareri.*

*Il regolamento ha portata generale. Esso è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.*

*La direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi.*

*La decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi per i destinatari da essa designati.*

*Le raccomandazioni e i pareri non sono vincolanti.*

<sup>(24)</sup> Solamente il regno di Danimarca, che gode di un particolare statuto di adesione, ha la possibilità di dichiarare, unilateralmente, se applicare o meno un Regolamento comunitario, sia in occasione della sua emanazione sia, a volte, in momenti successivi.

<sup>(25)</sup> Nel Trattato che adotta (o, adottava) un Costituzione per l'Europa, fatto a Roma il 29 ottobre 2004, del quale è stato fatto cenno in nota precedente, i Regolamenti comunitari assumevano la nuova denominazione di "leggi europee", formula che superebbe questi possibili fraintendimenti, dato che il termine così innovato verrebbe ad essere maggiormente congruo rispetto al linguaggio giuridico dell'Italia, e di altri Stati. Per notizia, con lo stesso Trattato anche le Direttive assumevano una nuova denominazione, quella di "leggi quadro europee", anche questo più "assonante" con il linguaggio giuridico generalmente in uso in Italia.

<sup>(26)</sup> In alcuni casi, pochi, non mancano disposizioni di singole Direttive in cui determinati loro aspetti assumono efficacia immediata, in conseguenza dell'entrata in vigore della singola Direttiva.

<sup>(27)</sup> Organo giurisdizionale che conserva la denominazione antecedente all'unificazione nella Comunità europea delle tre originarie Comunità economiche europee.

mento giudiziale delle condizioni di auto-applicabilità. Dal momento che le Direttive vengono a costituire, quando attuate, norme di rango primario, le norme "nazionali" di attuazione hanno natura di legge, al punto che, nel passato, si provvedeva proprio con leggi, mentre, più recentemente, l'Italia ha adottato la "tecnica" della legge delega (c.d. Legge comunitaria), spesso con riferimento ad una pluralità di Direttive, ricorrendo all'istituto di cui all'art. 76 Cost. in modo massiccio, con la conseguenza che, oramai, le norme "nazionali" di attuazione delle Direttive comunitarie hanno la forma del decreto legislativo, emanato dal Governo in attuazione della delega conferitagli con la Legge comunitaria di riferimento <sup>(28)</sup>.

Una volta attuata (a volte si parla, impropriamente, di "recepimento") una Direttiva, le norme "nazionali" di sua attuazione costituiscono norme di rango primario che si collocano, all'interno dell'ordinamento italiano al pari delle altre norme di pari grado, con la conseguenza, se del caso, di determinare l'abrogazione delle norme di legge o aventi forza di legge precedenti che ne siano in contrasto <sup>(29)</sup>. Ma, a questo punto, occorre anche considerare i Regolamenti comunitari, i quali, come visto, dalla loro entrata in vigore sono norme di rango primario direttamente applicabili negli Stati membri, con la conseguenza che nel valutare, ad esempio, la successione delle leggi nel tempo, si dovranno considerare, essendo di pari grado, le leggi regionali, le leggi statali, le norme "nazionali" di attuazione di Direttive comunitarie ed i Regolamenti comunitari. Ne può conseguire, quindi, che (ad esempio) un Regolamento comunitario che regoli in modo peculiare una data materia, che sia stata oggetto di norme "nazionali" di attuazione di una Direttiva comunitaria (non si fa riferimento alla Direttiva in quanto tale non essendo questa direttamente applicabile negli Stati membri), porterebbe all'abrogazione del decreto legislativo di attuazione della direttiva (e non mancano casi di Regolamenti comunitari che prevedano, sempre a titolo di esempio, l'abrogazione di precedenti Direttive comunitarie, con la conseguenza di abrogare, di fatto e di diritto, le norme "nazionali" adottate per la loro attuazione.

### **Le norme che non sono norme, ma sono norme**

In questo tentativo di approssimare i possibili, e spesso attuali, livelli normativi, non può sottovalutarsi la presenza di "norme" che presentano una caratteristica peculiare, sintetizzata nel titolo di questo punto: sem-

bra essere una sorta di scioglilingua, ma non l'è. Ci si riferisce a "norme" che non hanno il carattere di essere emanate da soggetti esercenti pubbliche funzioni (norme di rango secondario dei comuni e degli altri livelli di governo titolari di potestà regolamentare oppure norme di rango primario emanate da livelli di governo titolari della potestà legislativa, cioè regioni (e, Province autonome), Stato, Istituzioni comunitarie), ma formulate, spesso, da organismi di diritto privato, spesso a natura associativa, che definiscono determinate norme, standard, come nel caso degli istituti di normalizzazione o di standardizzazione (UNI, CEN, ISO) le quali hanno, pressoché sempre, la caratteristica di non avere alcun carattere obbligatorio o vincolante, ma assumono, specie quando siano applicate *de facto*, una natura del tutto simile a quella delle norme in senso proprio. Si ricorra all'esempio dello standard dei formati dei fogli, dove sono ben noti i formati A/4, A/3, ecc. che derivano da fonti non pubbliche, cioè non esercenti pubbliche funzioni autoritative (se del caso), ma hanno assunto una rilevanza *de facto* tale non solo da renderle uniformi, ma anche percepite come non derogabili.

Questo porta a fare richiamo alle norme CEN EN 15017:2005, in materia di requisiti dei servizi funebri (nella primavera è avvenuta la pubblicazione anche nella versione in lingua italiana), che affronta l'attività funebre. Pur trattandosi di disposizioni non vincolanti (nel senso pubblicistico sopra visto) esse sono destinate a diffondersi e, a mano a mano che vi si faccia riferimento, sono destinate ad assumere il carattere di indicazioni di riferimento, per cui la loro conoscenza, intanto, diventa essenziale per quanti operino nel settore.

### **Le prospettive**

Ne consegue che le prospettive, e in determinati segmenti di attività non si tratta di prospettive quanto di norme già vigenti, si dovrà fare riferimento anche alle norme di livello comunitario, siano esse norme di applicazione diretta o norme "nazionali" di attuazione di norme di scopo, con ciò arricchendo la griglia delle fonti di riferimento.

<sup>(28)</sup> Per altro, spesso l'approvazione della Legge comunitaria, adottata oramai annualmente e con riferimento ad un determinato anno, avviene con un qualche ritardo e i termini assegnati al Governo dalla legge delega sono, spesso, tali per cui non sempre le Direttive sono attuate entro i termini da ciascuna di esse previsti.

<sup>(29)</sup> Art. 15, Disposizioni sulla legge in generale.