



LA CORTE COSTITUZIONALE E L'ALLOCAZIONE DELLA POTESTÀ REGOLAMENTARE REGIONALE

EDITORIALE 12/2003

di

Beniamino Caravita di Toritto

(Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università "La Sapienza", Roma)

6 novembre 2003

Nella sentenza n. 313 del 2003, resa in un giudizio introdotto dal Governo contro la legge regionale Lombardia n. 2/2002, la Corte ha affermato che la scelta circa la spettanza della potestà regolamentare “[...] non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione.” Simile statuizione è stata resa nella sent. n. 324/2003.

Da tale principio la Corte ha derivato l’illegittimità costituzionale dell’articolo 1, comma 2, della citata legge regionale della Lombardia (sentenza n. 313/2003) e dell’art. 11, comma 3, lett. i), della legge regionale della Campania n. 9/2002.

Si tratta di decisioni criticabili e, in qualche modo, sorprendenti. Ciò non solo perché gettano tutte le Regioni italiane in uno stato di grave incertezza, contraddicendo l’orientamento espresso dal Governo all’indomani dell’approvazione della legge costituzionale n. 1/1999: la Presidenza del Consiglio dei Ministri, infatti, in un parere del 15 marzo 2000 e in una direttiva ai Commissari di governo del 17 marzo 2000 aveva affermato l’immediata attribuzione, dopo la legge cost. 1/99, della potestà regolamentare alla Giunta (una maggiore ponderazione delle impugnative governative sarebbe auspicabile, per evitare di assumere posizioni contraddittorie che non siano frutto di ponderate scelte politiche volte al ripensamento o al ribaltamento di orientamenti precedenti: lo Statuto della Calabria, ad esempio, è stato impugnato sulla base di una motivazione assolutamente opposta a quella presentata contro la Regione Lombardia, che a sua volta contraddiceva i citati orientamenti governativi del 2000).

Un grave vizio sistematico delle sentenze deriva invero dal fatto che esse sembrano non tener conto in alcun modo della sopravvenienza della complessiva riforma del Titolo V; è evidente, infatti, come il legislatore costituzionale del 2001, nello scrivere l'articolo 117, comma 6, e nell'attribuire alle Regioni un'amplissima potestà regolamentare in tutte le materie di potestà legislativa concorrente, avesse in qualche modo dato per presupposto che la titolarità di tale potestà fosse in capo alla Giunta, quale esecutivo regionale, come tale definito dall'art. 121, comma 3. Così come sembra egualmente metodologicamente grave aver ipotizzato una completa libertà di scelta del legislatore statutario nell'allocazione della potestà regolamentare, senza fornire indicazioni in ordine ad un equilibrato riparto - che a chi scrive pare necessario - tra Giunta, alla quale non può non spettare il nucleo della potestà regolamentare attuativo-integrativa, e Consiglio; invero, la possibilità ipotizzata dalla sent. n. 313 - di regolamenti del Presidente - pare una esercitazione teorica e retorica, utilizzabile non in via generale, bensì per ipotesi marginali e residuali.

Va da sé che far gestire - anche nella fase transitoria - una così ampia capacità normativa di rango secondario al Consiglio risulta, oggi più di ieri, una contraddizione che non può che portare ad uno squilibrio del normale rapporto tra la fonte legislativa e quella regolamentare ancora più grave di quanto accadeva nel precedente regime. Nel silenzio dell'articolo 121 circa la titolarità del potere regolamentare (provocato, com'è noto, dalla abrogazione delle parole "e regolamentari"); nel nuovo quadro dell'art. 117, comma 6; nell'inerzia - di per sé non illegittima (secondo quanto statuito dalla sent. n. 304 del 2002) - del legislatore statutario regionale, anche a non voler seguire la tesi dell'immediato trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta, la strada non poteva che essere che quella della disapplicazione delle vecchie disposizioni statutarie, giacché riproduttive della disposizione costituzionale abrogata e comunque incompatibile con il nuovo quadro costituzionale, risultandone così la piena libertà delle nuove leggi regionali di disporre volta per volta della potestà regolamentare regionale.

A testimonianza di un certo qual disagio teorico, nelle ricordate sentenze la Corte non ha individuato il parametro sulla base del quale rilevare l'illegittimità delle norme di legge, limitandosi a dichiarare, *sic et simpliciter*, la vigenza dei precedenti Statuti lombardo e campano nella parte in cui riproducono l'originario articolo 121 della Costituzione e il contrasto con essi delle leggi regionali; vecchi Statuti hanno così operato come "norma interposta", non risultando però mai individuata la norma costituzionale che costituisce il parametro (l'art. 121 o l'art. 123?).

Una ulteriore contraddizione della sentenza n. 313 consiste poi nel fatto che la Corte ha deciso di emettere, caducando l'intero articolo 2, una sentenza di accoglimento totale e non una sentenza sostitutiva, con la quale avrebbe potuto, invece, dichiarare l'incostituzionalità della legge nella sola parte in cui prevedeva l'attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta, anziché al Consiglio. La mancata emanazione di una sentenza sostitutiva, pur teoricamente possibile in considerazione delle motivazioni adottate dalla Corte, sembra testimonianza di un certo qual imbarazzo teorico della Corte stessa. Così come non si può non richiamare che nel giudizio concluso con la sentenza n. 324 il ricorrente erariale non aveva in alcun modo censurato la legge campana, perché attributiva della potestà regolamentare alla Giunta; ciononostante la Corte, derogando palesemente il principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, è intervenuta nuovamente sulla questione.

**

Le affermazioni della Corte sono sicuramente di carattere generale (come è stato confermato dalla successiva sent. n. 324), ma gli effetti delle due sentenze sono chiaramente circoscritti ai casi decisi e non possono estendersi automaticamente alle altre leggi regionali attributive della titolarità della potestà regolamentare alle Giunte. Solamente l'uso, da parte della Corte, dello strumento della illegittimità consequenziale o derivata (articolo 27 della l. n. 87/1953) avrebbe potuto sortire un tale effetto.

L'illegittimità consequenziale, essendo uno strumento di economia processuale operante in deroga al principio della corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato, avrebbe permesso alla Corte di operare una generale "pulizia" dell'ordinamento costituzionale. Si tratta comunque di un potere usato dalla Corte con grande prudenza, che preferisce di solito far "tornare" le questioni: si pensi alla sentenza n. 1/1984 che ha dichiarato l'illegittimità di una norma sul Banco di Napoli, ribadita due anni dopo con la sentenza n. 26/1986 nei confronti della stessa norma sul Banco di Sicilia; oppure alla sentenza n. 362/1998 che ha dichiarato l'illegittimità di una legge lombarda, perché limitativa della libertà organizzativa dell'imprenditore turistico, ribadita con le sentenze 54 e 339 del 2001 nei confronti di identiche norme della Sardegna e dell'Abruzzo.

Ne consegue, pertanto, che le leggi aventi contenuto analogo a quelle annullate godono di una, pur precaria, presunzione di legittimità, che durerà fintantoché non sarà smentita dalla stessa Corte, che con nuove e diverse pronunce ne dovrà accertare l'illegittimità.

La sorte dei regolamenti adottati dalle Giunte sulla base di leggi analoghe a quelle dichiarate incostituzionali nelle sentenze n. 313 e n. 324 e dei susseguenti atti applicativi risulta, alla luce della giurisprudenza costituzionale, senz'altro precaria; ciononostante, questi (sia i

regolamenti, sia gli atti applicativi di essi) non possono essere direttamente annullati o disapplicati dal giudice amministrativo, senza la previa sollevazione della questione di legittimità costituzionale davanti alla Corte costituzionale.

Se un giudice amministrativo annullasse direttamente un atto applicativo, sulla base di un presunto potere di disapplicazione del regolamento (perché emanato da soggetto incompetente), in realtà disapplicherebbe direttamente la legge attributiva di competenza alla Giunta e eserciterebbe un potere non attribuitogli: quello di disapplicare le norme di legge, su cui i regolamenti giuntali si fondano, perché contrarie a Costituzione (per interposizione dello Statuto).

Il giudice, pertanto, dovrà di volta in volta sollevare dinanzi alla Corte la questione di legittimità costituzionale della legge attributiva della potestà regolamentare alla Giunta, data la sua rilevanza ai fini della decisione e la sua non manifesta infondatezza.

Va precisato, inoltre, che gli atti applicativi dei regolamenti viziati di incompetenza qualora non vengano impugnati entro i termini prescritti sono da considerarsi comunque inoppugnabili. Anche qualora la Corte colpisse, in un secondo momento, la legge di riferimento e il giudice amministrativo annullasse il regolamento di attuazione, i rapporti esauriti resterebbero comunque salvi.

**

La soluzione più semplice, già prospettata in qualche proposta di legge costituzionale apposita, sarebbe quella della revisione costituzionale dell'articolo 121 della Costituzione, con l'immediata attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare. La praticabilità politica di una rapida soluzione in tal senso, anche in ragione della concomitante ipotesi di una più complessiva riforma, è tutta da verificare.

E' stata altresì ipotizzata una delibera statutaria stralcio (legittima ai sensi della sent. n. 304/02) di modifica degli articoli 6, 21, 33 e 37 dello Statuto lombardo (e di altri simili articoli contenuti in altri Statuti). Questa è peraltro la critica (fondata) alle Regioni che si coglie nelle righe delle sentenze: "avreste potuto provvedere tempestivamente e non lo avete fatto". Oggi, tuttavia, stante i tempi stretti che vi sono ormai per l'approvazione degli Statuti, anche tale soluzione sembra molto difficile. Occorrerà in realtà procedere all'approvazione degli Statuti, con l'aggravante di dover partire da una situazione in cui i Consigli godono dell'intera potestà regolamentare (non può non essere ricordato come l'unico Statuto sinora approvato, quello calabrese, abbia previsto una corretta ed equilibrata distribuzione della potestà regolamentare).

Più che a ipotesi istituzionali molto marginali (incostituzionalità sopravvenuta degli Statuti dopo la legge cost. n. 3 del 2001, ovvero possibile assunzione di una posizione diversa da parte del Consiglio di Stato o della Cassazione), nella difficoltà di uno stralcio sulla spettanza a regime della potestà regolamentare, e fermo rimanendo che in assenza di altri rimedi saranno sicuramente necessari interventi sulle leggi regionali vigenti approvate dopo il Titolo V e strumenti operativi che permettano la salvezza dei regolamenti già emanati, si potrebbe pensare - secondo una suggestione contenuta nel contributo di Salvemini in questo numero della Rivista - ad una disposizione statutaria transitoria, che, senza entrare nel merito della spettanza a regime, affermi la delegabilità - oggi esclusa dagli statuti vigenti - della potestà regolamentare, permettendo alle singole leggi regionali di attribuire di volta in volta la potestà regolamentare alla Giunta o al Consiglio. Si tratterebbe di una modifica semplice che non precostituisce la soluzione definitiva e potrebbe essere rapidamente approvata, anche per smuovere le acque della vicenda statutaria. A tal fine occorrerebbe - come sempre più spesso viene invocato, ma poco praticato - un accordo istituzionale, che venga stretto tra soggetti consapevoli della difficoltà del passaggio e desiderosi di servire il bene comune: il timore, tuttavia, di un accordo al ribasso, che alla fine lasci intoccata la situazione transitoria basata sulla legge cost. n. 1 del 1999, non può non essere presente a tutti gli operatori politici e istituzionali. Con l'auspicio che non sia questa la soluzione verso la quale spingono scelte non ponderate, tatticismi esasperati, prese di posizioni non consapevoli.