



## OSSERVAZIONI IN TEMA DI POTESTÀ REGOLAMENTARE DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 313 DEL 2003

di

*Vincenzo Cocozza*

*(Professore ordinario di diritto costituzionale presso l'Università di Napoli)*

*23 ottobre 2003*

La sentenza della Corte Costituzionale n. 313/2003, con una motivazione semplice e, invero, come si dirà, poco condivisibile, risolve un'assai rilevante questione che, immediatamente dopo la riforma di cui alla legge costituzionale n. 1/99, ha fatto molto discutere in sedi istituzionali e scientifiche, e cioè la titolarità del potere regolamentare, una volta modificato l'art. 121 Cost.

Alcuni punti fermi.

La decisione valuta la legittimità costituzionale di una legge regionale, che ha previsto l'intervento di disciplina regolamentare da parte della Giunta, in uno specifico settore materiale (istituzione del corpo forestale regionale), con esclusivo riferimento allo Statuto (Lombardia) di cui si assume violato l'art. 6 (che, va subito notato, riproduce fedelmente la precedente formula dell'art. 121 Cost. contemplando la competenza del Consiglio regionale per gli atti regolamentari).

La sentenza perviene ad una soluzione che si pone in contrasto con quanto aveva stabilito il Governo nei suoi atti ufficiali (prima dell'impugnativa) e che non è in linea con la maggioranza delle ricostruzioni proposte in dottrina.

Sul primo punto si deve ricordare, infatti, che la Presidenza del Consiglio dei Ministri, con parere del 15 marzo 2000 del Dipartimento Affari Regionali, e con una Direttiva ai Commissari di Governo in data 17 marzo 2000, aveva espressamente rappresentato che, con la riforma costituzionale del 1999, la potestà regolamentare delle Regioni doveva ritenersi attribuita alla Giunta. Questi documenti formali provenienti dal medesimo organo deputato al controllo delle leggi regionali hanno, in maniera decisiva, orientato l'azione delle Regioni.

La dottrina, d'altro canto, ha, seppur con diversità di ricostruzioni e con differente sensibilità, privilegiato una lettura di equilibrio sostenendosi da parte della maggioranza degli Autori che,

in seguito alla abrogazione dell'inciso contenuto nel precedente art. 121 sulla esclusiva competenza consiliare per l'approvazione dei regolamenti, la materia dovesse essere sì sistemata a livello statutario, essendo, però, consentito, nelle more, una disciplina di volta in volta disposta con la legge regionale in ossequio al principio di legalità.

In questo contesto complessivo va anche aggiunto che ritengo non si possano nutrire dubbi sulla circostanza che continuare ad attribuire al Consiglio regionale, fino all'approvazione dei nuovi Statuti, l'intera potestà normativa di livello primario e secondario non sia in linea con la forma di governo stabilita dalla novella costituzionale (che è destinata a perdurare fino, appunto, al nuovo, ed eventualmente diverso, disegno statutario). Non è contestabile che, concentrando il potere legislativo e regolamentare in capo al Consiglio, si determini una non irrilevante incidenza sul meccanismo di funzionamento di un governo regionale in cui il Presidente (con la sua Giunta) ha una responsabilità politica diretta nei confronti del corpo elettorale.

Tornando alle osservazioni sulla sentenza, si deve notare che la stessa fonda la sua conclusione su due argomenti che non convincono, seppure collegati ad una premessa, forse, condivisibile. Prima, però, non può passare inosservata la circostanza che, come detto, la illegittimità è pronunciata per il solo contrasto con la norma statutaria.

Dovendo quest'ultima proporsi correttamente come norma interposta, la violazione costituzionale deve, evidentemente, riferirsi all'art. 123 Cost. che contempla l'autonomia statutaria. Questo elemento, non espressamente indicato dalla Corte, avrebbe forse reso, nel caso in esame, non inopportuno un passaggio argomentativo, tenendo conto che l'art. 123 è stato coinvolto nel processo riformatore e che lo Statuto che si assume violato è l'espressione del "vecchio" regime statutario in cui, formalmente, l'atto era legge statale.

Ma non è questo il punto da privilegiare nella riflessione.

Come si diceva, infatti, gli argomenti a sostegno della decisione sono due sulla base di una premessa metodologica. Quest'ultima è che la modifica del secondo comma dell'art. 121 Cost. ha "l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa". Con la precisazione ulteriore che "tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione di Statuto regionale".

È un'affermazione forse condivisibile soprattutto perché una tale opzione costituisce uno degli aspetti collegati in maniera forte alla forma di governo scelta a livello statutario e che deve essere assistita dalla coerente distribuzione del potere normativo.

Ma da questa premessa si dipanano, poi, i due argomenti utilizzati che lasciano insoddisfatti.

Il primo è che, essendo possibili più soluzioni fino a quando non intervenga il nuovo Statuto, vale il precedente, da ritenersi “non incompatibile” con il novellato art. 121 Cost.

Una tale affermazione non è assistita da altra argomentazione.

Ebbene, la Corte non considera che l’art. 6 dello Statuto Lombardia, nel disegnare la competenza del Consiglio, adopera esattamente le stesse espressioni che erano in precedenza del testo costituzionale “esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite o delegate alla Regione”.

Analogamente ad altri Statuti regionali, anche quello della Lombardia non ha fatto altro che riportare nel testo la formula costituzionale dell’epoca, non potendo svolgere alcuna forma di autonomia.

Essendo la formula assolutamente la medesima (quella costituzionale e quella statutaria ed in presenza del vincolo di contenuto), vi sono argomenti per sostenere che l’abrogazione della prima non ricada, per logica simmetria, anche sull’altra?

Non è facile consentire un tale esito ricostruttivo, né in verità la Corte fornisce precisazioni al riguardo, atteso che si verifica una ipotesi inquadrabile nell’ambito di quelle situazioni di contrasto puntuale che dovrebbero determinare l’abrogazione.

Sul piano formale, dunque, dalla ricostruzione dei rapporti tra fonti, è lecito avanzare riserve sul risultato, ma anche sull’assenza specifica di motivazione.

Riserve che non sono superate con il secondo argomento – direi sostanziale – che la Corte propone, e cioè il rispetto dell’autonomia statutaria.

Pur consapevole che il Giudice delle Leggi ha inteso riconoscere anche al precedente Statuto una forma di esplicitazione dell’autonomia, non è dubbio che l’autonomia di cui si discute è quella del nuovo art. 123 e che trova la sua piena attuazione con la nuova scelta a Costituzione cambiata, utilizzando gli spazi disponibili ed il nuovo procedimento.

Ebbene, non sembra ipotizzabile una compressione di tale autonomia laddove lo stesso organo (Consiglio), titolare della potestà (sia statutaria che legislativa) medio tempore, disciplini con legge, non già la generale distribuzione ed attribuzione della potestà regolamentare, bensì l’intervento puntuale e specifico di tale fonte in un determinato ambito materiale.

Sotto questo angolo – del valore “autonomia” - anzi, ingessare l’azione regionale ad una regola ormai superata, espressa in Statuto attraverso una mera riproposizione di formule costituzionali non più esistenti, può rappresentare una menomazione dell’autonomia.

Né, per quanto detto, il profilo della forma di governo fissato in Costituzione può risultare un elemento da non considerare in tale bilanciamento complessivo. Se, infatti, è probabilmente

vero che non sia conseguenza necessaria attribuire soltanto alla Giunta il potere regolamentare desumendo questo risultato dalla novella costituzionale sulla forma di governo, sembra egualmente non dubitabile la disarmonia di perpetuare in un sistema (che già aveva avuto modo di evidenziare palesi limiti pur a formula organizzativa diversa) che non può non amplificare gli aspetti di disfunzione ed incidere sulla effettività del nuovo ruolo assegnato dalla Costituzione all'Esecutivo regionale.

Insomma, dalla sentenza 313/2003 non si ricavano dati ricostruttivi sul piano argomentativo che aiutino a comprendere in quale modo si concilino a livello regionale autonomia statutaria, principio di legalità e rapporto fra atti normativi primari e secondari. E non so se il valore assunto dalla Corte come guida – e cioè l'autonomia statutaria – sia stato effettivamente salvaguardato.

Sul piano degli effetti concreti, dalla decisione emergono, per lo meno, due elementi, in positivo e in negativo.

Il primo è un impulso – necessario – ad una più sollecita azione delle Regioni nell'approvazione degli Statuti.

Il secondo è che la sentenza interviene tardi, quando la produzione regolamentare della Giunta è stata diffusa e consistente, in ciò favorita proprio da quell'organo (Governo) che poi ha fatto valere il vizio accolto dal ice.

Le conseguenze sul piano dei rapporti che si sono instaurati e delle situazioni che hanno ricevuto disciplina sono assolutamente evidenti.