



ULTERIORI RIFLESSIONI SULLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 313/03

di

Avv. Leonardo Salvemini

(Professore a contratto Università di Bologna sede di Forlì - Scienze Politiche)

6 novembre 2003

La sentenza della Corte Costituzionale nel dichiarare l'illegittimità costituzionale di alcune norme contenute nella legge regionale (della Lombardia) istitutiva del Corpo Forestale, ha espresso chiaramente alcuni principi che ripongono in discussione i rapporti tra la riforma costituzionale del 99 e gli statuti regionali vigenti.

Prima di questa sentenza era stato ritenuto pacifico, in seguito alla riforma del 99, che il potere regolamentare fosse rimesso nelle mani della Giunta oppure secondo altri autori che la Lc 1/99 avesse eliminato la competenza regolamentare del Consiglio.¹

Infatti, la conseguente attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare ha consentito evidentemente una stretta connessione dei regolamenti con le attribuzioni degli organi esecutivi, oltre che una maggiore speditezza nella loro emanazione. Si ha una riproposizione dello schema di distribuzione della funzione normativa proprio dello stato-soggetto nel quale spetta al Governo la deliberazione dei regolamenti.

Su questa linea lo stesso Governo, all'indomani della riforma 1/99, aveva ritenuto utile già indirizzare i commissari di Governo nel verso della legittimità dei regolamenti emanati dalle Giunte regionali.

¹ Martinez Diritto Costituzionale ed. Giuffrè pag. 680 par.28.

Tuttavia, questa sorta di armistizio governativo, viene oggi disatteso dal Governo nel momento in cui invoca la illegittimità, nel caso della Lombardia, della potestà regolamentare della Giunta per evidente ed innegabile contrasto con lo statuto regionale vigente.

Infatti, la Corte costituzionale dichiara l'illegittimità costituzionale degli articoli 1, commi 2 e 3; 2, comma 5 (nel testo sostituito dall'art. 1, comma 3, lettera b), della legge della Regione Lombardia n. 4 del 2002), e 4, comma 3, della legge della Regione Lombardia 12 gennaio 2002, n. 2 (Istituzione del Corpo forestale regionale).

La disposizione regionale illegittima disponeva la potestà regolamentare a favore della Giunta mentre lo statuto lombardo (artt. 6 comma 1, art. 33 comma 1 e 37 comma 1) prevedeva, di converso, la potestà regolamentare, completamente ed esclusivamente, in capo al Consiglio regionale.

La sentenza della Corte da una parte rappresenta sicuramente un monito, per quelle regioni in ritardo nel adottare i nuovi statuti, tra cui anche la Lombardia, dall'altra ha disorientato decisamente gli interpreti e creato una notevole incertezza nei rapporti giuridici scaturenti da quei regolamenti figli della Lc. 1/99.

Il Giudice delle leggi afferma che la riserva esclusiva a favore della Giunta potrà essere disposta soltanto dallo statuto regionale e non in quanto ricavabile dalle disposizioni costituzionali modificate dalla Lc. 1/99.

Il ragionamento della Corte appare interessante quando dichiara che la scelta statutaria non debba necessariamente ricadere su una alternativa rigida tra Consiglio e Giunta, censurando di fatto, quindi, la tesi della difesa regionale.

Infatti si legge nella sentenza: **“Innanzitutto, essa presuppone concettualmente un'alternativa rigida e su di essa si fonda: competenza sempre del Consiglio o sempre della Giunta, tale che, in generale, se non è tutta dell'uno non possa che essere tutta della seconda: cosicché, non avendola (più) l'art. 121 della Costituzione assegnata al Consiglio, essa sarebbe implicitamente ma necessariamente assegnata alla Giunta.”**

Questa potrebbe essere la chiave di lettura utile per l'interprete, al fine di comprendere quale strada la Corte ha inteso tracciare, stante la palese dinamicità della sentenza stessa e che ha, quindi, permesso alla Corte di dichiarare l'incostituzionalità della norma regionale impugnata non soltanto perché in contrasto con lo statuto vigente, ma, con l'autonomia statutaria regionale (con la sua valenza di norma fondamentale).

Infatti, *“la potestà regolamentare può essere anche differente da come ipotizzata dalla regione. poiché le scelte organizzative in proposito possono essere molteplici, oltre le due radicali. Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta ma che lo statuto riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell’ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all’apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differentemente le modalità procedurali di esercizio. Se dunque l’alternativa su cui si fonda l’argomentazione della difesa della Regione – potere regolamentare del Consiglio o della Giunta – non sussiste nei termini rigidi anzidetti, è necessario escludere che la modifica che il nuovo secondo comma dell’art. 121 della Costituzione ha apportato al precedente, tacendo circa la spettanza attuale del potere regolamentare, possa essere interpretato altro che, **per l’appunto, come vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare nell’esercizio della propria autonomia statutaria.**”*

Sulla base di quanto sopra la Corte, quindi, rischia, come in effetti fa, di eccedere nel riconoscere la stessa valenza costituzionale attuale al vecchio statuto regionale lombardo dandogli forse una dignità eccessiva stante le evidenti disarmonie attuali con la riforma costituzionale 1/99. Per assurdo, non appare arduo affermare che la Corte abbia effettuato una negazione implicita della riforma costituzionale in virtù di una riscoperta ed intoccabile autonomia statutaria, con efficacia retroattiva.

Ora, la Corte, nella sentenza 313, se da un lato dichiara l’incostituzionalità delle norme regionali per evidente contrasto con lo statuto, dall’altro, ad avviso dello scrivente, segnala una possibile soluzione al caos legislativo - regolamentare ed amministrativo dalla stessa scaturente.

A parte la soluzione prospettata di modificare lo statuto vigente poiché, a suo dire, è impossibile “anticipare” una competenza esclusiva regolamentare soltanto in capo alla Giunta stante le differenti norme statutarie vigenti, che però non tiene conto dei tempi della concertazione politica necessaria per addivenire ad una qualsivoglia modifica statutaria soprattutto dopo l’innegabile “spaccatura” creata dalla Lc 1/99 tra Consiglio e Giunta .

Infatti, la Corte conclude dicendo che “ Questa affermazione, e richiama l’ord. N. 87/2002, deve essere qui confermata, con la precisazione che – stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione – ***tale scelta 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.”

Orbene, proprio partendo da questa affermazione, dalla lettura degli artt. 6 comma 1, 33 comma 1 e 37 comma 1 dello statuto di concerto con i nuovi artt. 121 e 123 cost si evince, ad avviso dello scrivente, come il ragionamento della Corte sia condivisibile in relazione **all’art. 6** comma 1 “*Il Consiglio regionale determina l’indirizzo politico e amministrativo della Regione e ne controlla l’attuazione; esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite o delegate alla Regione; adempie alle altre funzioni ad esso attribuite dalla Costituzione, dal presente statuto e dalle leggi*” , **all’art. 33 comma 1** “*Il Presidente della Giunta Regionale rappresenta la Regione, promulga le leggi e i regolamenti deliberati dal Consiglio e indice i referendum previsti dal presente Statuto*” mentre appare fortemente contraddittorio se raffrontato con quanto previsto **dall’art. 37 comma 1** “*L’esercizio della potestà legislativa e regolamentare della Regione spetta al Consiglio Regionale e non può essere delegato*”.

Questa disposizione chiaramente si pone in contrasto con l’art 121 e 123 della Costituzione ed è nei confronti di queste disposizioni che l’art. 37 comma 1 appare implicitamente caducato in virtù di un contrasto palese con la riforma costituzionale del 99.

Non solo, la tassatività della disposizione statutaria (art. 37 co 1) si pone altresì in contrasto con la ratio seguita dalla Corte nel motivare la sentenza de qua. Infatti, non si tratterebbe di un “vuoto di normazione” pag. 23 punto 7.4 della sentenza, ma di una disposizione che esclude, in via assoluta, la Giunta, dalla potestà regolamentare, anche se il Consiglio dovesse riconoscergliela, in attesa del nuovo statuto.

L’art. 37 comma 1 **non può ritenersi, quindi, sicuramente ed ulteriormente in armonia con la Costituzione** quando prevede la competenza regolamentare in capo al solo Consiglio Regionale escludendo una qualsivoglia partecipazione della Giunta, anche delegata.

E non si può neanche invocare l’autonomia statutaria quale vincolo forte per una ripartizione di competenze perché ciò avrebbe il solo fine di eludere l’applicazione della riforma del 99.

Attività regolamentare attualmente ed abbondantemente esercitata in base a chiare e sistematiche previsioni legislative consiliari, confortate da una riforma introdotta dalla Lc 1/99.

Ora, se consideriamo quanto previsto dall’art. 37 comma 1 non più in “ armonia “ con la costituzione, la riserva assoluta di competenza regolamentare ivi prevista può essere ritenuta legittimamente abrogata o integrata con la riconosciuta potestà costituzionale regolamentare della Giunta, secondo la dizione della Corte.

Pertanto, “in attesa di una diversa scelta organizzativa da parte della Regione”, il Consiglio, in virtù dei principi di buon andamento, efficacia e certezza, oltre che di salvaguardia degli

interessi della Regione, potrà, anche ai fini di tutela delle posizioni giuridiche acquisite dai terzi in virtù dell'attività regolamentare della Giunta, riaffermare la potestà regolamentare della Giunta regionale.

Tutto ciò nella considerazione che la riserva assoluta prevista dal nuovo art. 121 cost riguardi soltanto la potestà legislativa, mentre quella regolamentare, argomentando come la Corte ha fatto nella sentenza n. 313/2003 , può e deve essere posta in capo sia al Consiglio sia alla Giunta da subito, salvo una differente disposizione statutaria.