

Storia di un regolamento mai nato. In margine al decreto-legge 24/2003

di Giovanni Di Cosimo *
(25 aprile 2003)

1. Tutto lascia pensare che la mancanza di norme transitorie nel nuovo titolo V implichi la immediata operatività del mutato riparto fra fonti regionali e fonti statali. Tuttavia, come ha sottolineato la recente giurisprudenza costituzionale, se le Regioni non si attivano per sostituire le fonti statali resta ferma la vigente disciplina statale in forza del principio di continuità.

L'inerzia regionale non autorizza peraltro lo Stato ad adottare nuovi atti normativi per disciplinare materie ad esso sottratte in virtù del mutato riparto. Per esempio, il Governo non può sostituire il regolamento che attualmente regoli una materia passata al campo regionale, una materia, cioè, diversa da quelle esclusive statali.

2. Ma se si rendesse necessario modificare quel regolamento? Escluso che si possa sostituirlo con un altro regolamento statale, potrebbe lo Stato provvedere in qualche modo?

Ragionando in linea astratta, allorché si rientri in materia concorrente, lo Stato potrebbe approvare una legge cornice contenente principi incompatibili con il regolamento. Siccome per effetto del principio di specialità le norme di principio della legge cornice non possono abrogare le norme di dettaglio contenute nel regolamento statale, necessariamente dovranno poi intervenire le Regioni. Va da sé che la legge statale di principio potrebbe anche abrogare esplicitamente il regolamento, ma ciò avrebbe il non piccolo difetto di lasciare i nuovi principi privi della disciplina di dettaglio (almeno fintanto che non intervengano i regolamenti regionali).

Per parte loro le Regioni potranno recepire le indicazioni della legge cornice con una legge di dettaglio che abrogherà il regolamento statale (il che, per inciso, mostra come nel passaggio dal vecchio al nuovo Titolo V venga meno la simmetria: una materia prima regolata dal regolamento statale potrebbe finire con l'essere regolata da una legge regionale piuttosto che da un regolamento regionale).

Forzando un po' il dettato dell'art. 117.3 Cost., si potrebbe addirittura ammettere che sia il regolamento regionale ad attuare direttamente la legge statale di principi e quindi a recepire le indicazioni della legge cornice, abrogando al contempo il regolamento statale (questo a regime, qualora gli statuti regionali in via di elaborazione prevedano che la potestà regolamentare in capo alla Giunta possa esercitarsi anche senza una esplicita autorizzazione legislativa). Unicamente nel caso in cui lo spazio normativo da coprire sia occupato da un regolamento statale, avremmo così una sorte di intercambiabilità fra legge regionale e regolamento regionale nel dare seguito a una legge di principio. Alla giusta obiezione che in questa eventualità la legge regionale sarebbe in concreto esclusa da una materia concorrente, può ribattersi che la sistematica del nuovo titolo V implica una certa concorrenza fra legge regionale e regolamento regionale, entrambi destinati ad occupare lo stesso spazio lasciato libero dalla legge cornice.

Sempre restando alle materie concorrenti, lo Stato potrebbe in alternativa approvare una legge cornice che non si limiti a dettare nuovi principi, ma contenga anche disposizioni di dettaglio cedevoli che sostituiscono quelle del regolamento statale. Rispetto all'ipotesi precedente questa presenta il vantaggio che la modifica del regolamento statale sarebbe immediata senza dover attendere l'intervento regionale. D'altro canto, resta il problema della ammissibilità delle norme cedevoli nel contesto del nuovo Titolo V.

Infine, una terza ipotesi è che lo Stato intervenga con legge sulla base di una clausola trasversale. In questo caso è necessario che il titolo su cui si basa l'intervento trasversale sia compatibile con l'esigenza di modifica del regolamento statale. Questa ipotesi presenta il vantaggio che la legge statale potrebbe abrogare direttamente le norme del regolamento, visto che non è vincolata a porre disposizioni di principio.

Allorché invece si rientri in materia residuale, lo Stato potrebbe soltanto intervenire con legge sulla base di una clausola trasversale.

3. Tutto questo in teoria. Ma che la pratica sia una cosa diversa, lo dimostra una volta di più una recente vicenda

relativa ai contributi allo spettacolo. Essendosi posta la necessità di modificare il relativo regolamento statale, il Governo è ricorso a un decreto-legge che ha abrogato esplicitamente il regolamento statale (d.l. 24/2003 che è stato convertito in legge n. 82/2003; il regolamento abrogato è il d.m. 470/1999 relativo alla legge 163/1985 che ha istituito il Fondo unico per lo spettacolo).

Il decreto-legge dispone che d'ora innanzi il Ministero per i beni e le attività culturali provvederà con decreti «non aventi natura regolamentare» a stabilire i criteri e le modalità di erogazione dei contributi alle attività dello spettacolo nonché le aliquote di ripartizione annuale del Fondo unico per lo spettacolo. Questo «in attesa che la legge di definizione dei principi fondamentali di cui all'art. 117 della Costituzione fissi i criteri e gli ambiti di competenza dello Stato».

Incidentalmente va rilevato che il Governo considera lo spettacolo come una materia concorrente. La cosa tuttavia non è pacifica. Qui non mi interessa discutere questo punto: mi limito solo ad osservare che se prevalesse l'opinione che si tratti piuttosto di materia residuale regionale (L. Torchia nel sito dell'AIC), sarebbero ammissibili solamente atti normativi statali che si fondano su una delle clausole trasversali di cui all'art. 117.2 Cost.

Sempre incidentalmente va rilevato che la soluzione del decreto-legge adottata dal Governo crea un vuoto normativo, dal momento che salta l'intera disciplina regolamentare destinata ad essere sostituita solo in un momento successivo dai decreti "non aventi natura regolamentare".

4. In realtà, la soluzione del decreto-legge è stata un ripiego. In un primo tempo il Ministero per i beni e le attività culturali ha cercato di sostituire il regolamento 470/1999 ma è incorso nella stop del Consiglio di Stato (pronuncia della Sezione consultiva per gli atti normativi n. 3608/2002). La pronuncia richiama il parere n. 5/2002 dell'Adunanza generale (su cui cfr. A. Ruggeri, in *Federalismi.it*) per affermare che dal sesto comma dell'art. 117 Cost. discende «l'estinzione del potere regolamentare attribuito allo Stato su materie che non sono più di sua spettanza».

La pronuncia si sofferma poi sul bizzarro carattere cedevole del proposto regolamento, che sarebbe venuto meno per effetto dell'esercizio della potestà normativa statale piuttosto che, come di consueto, di quella regionale, motivo per cui la permanenza del regolamento in campo regionale era paradossalmente rimessa all'iniziativa dello stesso Stato. A questo riguardo, in un'altra pronuncia, la n. 3607/2002, la Sezione consultiva parla di «cedevolezza impropria che non può ritenersi ammissibile».

5. Se così è, la vicenda dei contributi allo spettacolo costituisce un intervento in frode alla riforma del titolo V, visto che il decreto-legge rimanda ad "atti non aventi natura regolamentare" all'evidente scopo di consentire un intervento normativo statale non più ammissibile sulla base del nuovo riparto costituzionale. La sostituzione dei regolamenti con i decreti "non aventi natura regolamentare" serve per superare la rigida preclusione all'ingresso dei regolamenti statali in materie diverse da quelle esclusive statali e per superare il parere negativo del Consiglio di Stato. Per riprendere una fortunata espressione di qualche anno fa (di U. De Siervo), siamo nuovamente alla fuga dal regolamento, anzi siamo ora giunti alla "fuga legale", decretata per legge.

Alta è di conseguenza la probabilità che il decreto-legge (*rectius*, la legge di conversione) sia impugnato di fronte alla Corte costituzionale per violazione dell'ambito di potestà regolamentare assegnato alle Regioni dal sesto comma dell'art. 117 Cost. Tanto più che il 27 febbraio scorso la Conferenza Stato-Regioni ha affermato che il decreto-legge è «chiaramente lesivo delle competenze regionali», anche se poi ha espresso un parere "non negativo" condizionato al rispetto di determinate condizioni (sorvolo qui sull'utilizzo del decreto-legge in presenza di requisiti di straordinaria necessità e urgenza piuttosto dubbi, dato che il riparto dei fondi poteva ben essere fatto sulla base del regolamento 470/1999; ma questa non è certo una novità: sul tema cfr. ora il volume in uscita di A. Simoncini).

La legge di conversione ha poi aggiunto un altro profilo problematico poiché ha eliminato il previsto parere del Consiglio di Stato relativamente ai decreti legislativi di *riassetto in materia di spettacolo*, fra l'altro intervenendo su una delega aperta (art. 10 legge 137/2002). Sembra quasi una ritorsione contro l'organo che con i suoi scomodi pareri ha stoppato il Ministero che voleva sostituire il regolamento sui contributi allo spettacolo. Peraltro, anche da questo lato non mancano le contraddizioni: in un'altra analoga circostanza, la Sezione consultiva non ha eccepito alcunché in merito alla legittimità di un regolamento fondato sempre sulla stessa legge 163/1985 e relativo ai contributi in favore delle attività musicali (n. 229/2001).

6. Profili di legittimità a parte, la vicenda dei contributi allo spettacolo mostra che in alcuni casi l'immediata operatività del mutato riparto fra fonti regionali e fonti statali, espressione com'è di una logica anelastica, non è una scelta

felicissima.

Oltretutto, in vicende come questa è in agguato il paradosso: mentre, stando alla lettera del sesto comma dell'art. 117 Cost., dovrebbe restringersi sensibilmente lo spazio del regolamento statale a tutto vantaggio di quello regionale, in realtà rischiamo di assistere alla rilegificazione di disposizioni di dettaglio ora contenute in regolamenti statali. Un moto, opposto a quello della delegificazione, che serve allo scopo tattico di estromettere il regolamento statale senza sostituirlo - come invece dovrebbe essere - con regolamenti regionali.

* p.a. di Diritto costituzionale - Università di Macerata

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali