

Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande

di Antonio D'Atena*
(11 marzo 2002)

Sommario: 1. Premessa. - 2. Può lo statuto creare atti con forza di legge della Regione? - 3. Sono ancora ammissibili regolamenti del Consiglio? - 4. Fungibilità tra legge e regolamento?

1. Premessa

Intervengo nel "forum" sui nuovi statuti regionali, per introdurre un tema che sino a questo momento non risulta particolarmente "gettonato": il tema della disciplina statutaria delle fonti del diritto. Il quale - tra l'altro - s'intreccia strettamente con l'argomento che monopolizza l'attenzione: quello della forma di governo. Se, infatti, si teme - come io temo - che la nuova disciplina costituzionale possa avviare un processo di progressiva emarginazione dei Consigli (con semplificazione della democrazia al di sotto di *standards* accettabili), non deve dimenticarsi che tra gli strumenti per resistere a questa possibile deriva figura anche la disciplina statutaria delle fonti. Tanto più se si considera che, in questa materia, i "paletti" ricavabili dalla Costituzione sono - come cercherò di mostrare - abbastanza stringenti.

Per non suscitare aspettative eccessive, preciso subito che non affronterò, il tema in tutti i suoi aspetti, ma mi soffermerò su quelle che a me sembrano le domande più urgenti oggi sul tappeto.

2. Può lo statuto creare atti con forza di legge della Regione?

Prima domanda: può lo Statuto regionale attribuire alla Giunta un potere normativo di tipo non meramente regolamentare? Mi riferisco all'ipotesi dell'introduzione statutaria di *atti con forza di legge* della Regione: decreti legislativi e decreti-legge, modellati sui corrispondenti atti contemplati dalla Costituzione con riferimento allo Stato.

Personalmente, propenderei per la risposta negativa, per quattro ragioni fondamentali.

In primo luogo, non mi sembra che la legge costituzionale n. 1 del 1999 abbia modificato un principio cardinale del nostro sistema delle fonti: il principio in forza del quale le fonti "legislative" (le fonti, cioè, provviste della stessa forza formale della "legge") sono per intero regolate dalla Costituzione (Rosanna Tosi). Una delle nozioni-base trasmessa agli studenti in giurisprudenza è che il numero delle fonti legislative sia un *numerus clausus*, sottratto alla disponibilità delle fonti legislative stesse. Le quali possono, bensì, istituire altre fonti del diritto, ma deve trattarsi di fonti subordinate (e, quindi - per esprimersi con Vezio Crisafulli - *non concorrenziali*).

Anche, tuttavia, a non accogliere questa premessa, non potrebbe sfuggirsi ad un altro interrogativo: a che titolo lo statuto sarebbe legittimato ad occuparsi delle fonti legislative? Non deve, infatti, dimenticarsi che esso non è una fonte a competenza generale, ma una fonte specializzata: chiamata, cioè, ad intervenire sugli oggetti ad esso specificamente demandati. E tra tali oggetti non figurano le fonti legislative. Né l'ostacolo potrebbe essere superato, desumendo la competenza di tale atto a creare nuove fonti di grado primario dalla norma che gli attribuisce la disciplina della forma di governo (C.E. Gallo, ma *contra* R. Tosi) o dalla disposizione che gli demanda la fissazione di principi di funzionamento. Per la ragione che né l'uno né l'altro oggetto sembra legittimamente estensibile sino a questo punto.

Tuttavia, se nemmeno questo argomento si ritenesse decisivo, non potrebbe trascurarsi il tenore letterale dell'art. 121, comma 2, nella parte in cui riserva al Consiglio l'esercizio delle "potestà legislative attribuite alla Regione". Si è, infatti, posto acutamente in luce (G. Guzzetta) che tale previsione, se letta in connessione con gli artt. 70, 76 e 77 Cost., offre argomenti molto forti per negare allo statuto la possibilità di attribuire alla Giunta il potere di adottare atti con forza di legge.

Ma non è tutto. Analoghe conclusioni sono suggerite anche dalla norma che demanda alla fonte statutaria la disciplina di momenti specifici del procedimento legislativo (o, sandullianamente, della sequenza cui sono riconducibili gli effetti giuridici delle leggi regionali). Mi riferisco alla previsione secondo cui esso può disciplinare l'iniziativa legislativa e la pubblicazione delle leggi. E nello stesso senso depone la norma che a tale atto demanda la disciplina del *referendum*.

E', infatti, difficilmente contestabile che, se al legislatore statuario fosse spettata una competenza generale in materia di fonti legislative, la previsione di attribuzioni così puntuali relative ad oggetti compresi nella materia risulterebbe difficilmente spiegabile.

3. Sono ancora ammissibili regolamenti del Consiglio?

La seconda domanda cui deve darsi risposta riguarda la potestà regolamentare. Occorre, in particolare, chiedersi se l'abrogazione della norma costituzionale che la riservava al Consiglio abbia avuto l'effetto di spostarne la titolarità in capo alla Giunta: inibendo, conseguentemente, allo Statuto la possibilità di contemplare regolamenti del Consiglio.

Anche in questo caso propenderei per la negativa

Infatti, la drastica conclusione che la novella costituzionale del 1999 abbia sostituito la riserva in favore del Consiglio con una riserva in favore della Giunta non trova supporto nel tenore letterale della disposizione. La quale, non prendendo posizione sul punto, sembra lasciare aperta la soluzione. Né potrebbe dirsi che l'aver qualificato la Giunta organo "esecutivo" della Regione comporti implicitamente il riconoscimento ad essa del monopolio della potestà regolamentare. Per la non trascurabile ragione che tale qualificazione compariva anche nella vecchia formulazione dell'art. 121.

Di qui, la plausibilità della conclusione che lo Statuto possa adottare al riguardo soluzioni differenziate.

Limitando l'attenzione alle opzioni principali, può ipotizzarsi: che esso riservi la competenza regolamentare alla Giunta; che preveda, accanto ai regolamenti giuntali, regolamenti del Consiglio; che ripristini - perché no? - il monopolio regolamentare del Consiglio; che stabilisca, in alcuni casi, la partecipazione delle Commissioni consiliari al procedimento di formazione dei regolamenti di Giunta (attribuendo, ad esempio, ad esse, il potere del rinvio con richiesta di riesame)...Tra l'altro - come ha posto recentemente il luge Antonio Ruggeri - in favore dell'introduzione di regolamenti consiliari (diversi, ovviamente, dai regolamenti interni) potrebbe anche invocarsi l'art. 117, comma 6, nella parte in cui contempla la delega alle Regioni. In particolare, se si aderisce alla tesi che tale delega sia una delega di potestà regolamentare, è sostenibile che, avendo essa ad oggetto materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, il suo esercizio debba chiamare prioritariamente in causa l'organo legislativo della Regione.

4. Fungibilità tra legge e regolamento?

La terza ed ultima questione riguarda i rapporti tra il regolamento e la legge. E' ammissibile un'atrofizzazione della funzione legislativa? In altri termini: può considerarsi conforme al sistema costituzionale che le Regioni legiferino solo (o, comunque, prevalentemente) a mezzo di regolamenti? (Ad eccezione, ovviamente, che nelle materie riservate alla legge da altre norme della Costituzione).

L'ipotesi non è peregrina, come conferma l'esperienza maturata in alcune Regioni negli ultimi anni.

Ebbene, nonostante orientamenti in parte diversi emersi nella giurisprudenza costituzionale, io resto dell'opinione che la disciplina originaria - l'art. 117, comma 1, nella versione licenziata dall'Assemblea costituente nel 1947 - non consentisse scenari del genere. Tale disposizione, infatti, stabiliva che, nelle materie da essa elencate, la Regione intervenisse con "norme legislative". Onde la ragionevolezza della conclusione che, in tali materie, sussistesse una riserva di legge regionale; e che i regolamenti della Regione, in tanto potessero fare in esse ingresso, in quanto specificamente abilitati dalla legge. Si sarebbe, quindi, potuto trattare di regolamenti d'esecuzione, non di regolamenti indipendenti.

Più confuso è il quadro delineato in proposito dalla legge costituzionale n. 3/2001. Ciò dipende dal fatto che il nuovo art. 117 offre indicazioni in reciproca tensione.

Da un lato, contiene una notevole apertura in favore dei regolamenti. Il riferimento è al comma 6, già citato, nel quale si legge che «la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia»: vale a dire in tutte le materie non assoggettate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato. D'altra parte, il medesimo art. 117, quando individua l'oggetto della normazione regionale, parla sempre di competenze legislative. Ciò vale, sia per la competenza concorrente (il terzo comma ricorrendo all'espressione "legislazione concorrente"); sia per la competenza esclusiva,

che il quarto comma qualifica "*potestà legislativa*".

In presenza di tale cornice normativa, è forte la tentazione di registrare una contraddizione tra i due commi. E di rassegnarsi alla conclusione che, per questa parte, il legislatore costituzionale del 2001 *non sia pervenuto ad una autentica decisione*. Il che - tra parentesi - non è storicamente da escludere (come potrebbero suffragare altre contraddizioni della disciplina da esso licenziata).

Una conclusione del genere, tuttavia, potrebbe giustificarsi, solo se il testo non consentisse interpretazioni diverse. Ma non sembra essere questo il caso. Come conferma la lettura recentemente proposta da Giovanni Guzzetta. Il quale, dal combinato disposto delle disposizioni contenute nei commi 3, 4 e 6 dell'art. 117, deduce che i regolamenti cui l'ultimo si riferisce non possano essere regolamenti indipendenti, dovendo trovare la propria base normativa in specifiche previsioni legislative.

D'altra parte, non sembra opponibile, al seguito di Antonio Ruggeri (in un recente incontro organizzato dall'associazione degli ex Consiglieri regionali della Calabria), che, portando alle estreme conseguenze tale argomentazione, dovrebbe negarsi che i regolamenti indipendenti abbiano diritto di cittadinanza anche a livello statale. L'obiezione non sembra decisiva, non perché non sia fondata su una deduzione esatta (il combinato disposto dei diversi commi dell'art. 117 dovendo, ovviamente, valere anche per lo Stato), ma per il rovesciamento dell'enumerazione. Al quale consegue che oggi lo Stato sia titolare di competenze legislative *enumerate*. Un fatto, questo, che modifica profondamente i termini del problema, rispetto all'esperienza pregressa. E che rende decisamente anacronistica la meccanica riesumazione delle soluzioni elaborate in passato come antidoto nei confronti dell'inflazione legislativa. Non è, d'altra parte, un caso che la costituzione dello Stato federale europeo che ha maggiormente ispirato il nostro dibattito istituzionale - la Legge fondamentale tedesca - per l'attribuzione della potestà regolamentare all'Esecutivo, stabilisca (all'art. 80) limitazioni analoghe a quelle che la nostra Costituzione prevede per la delega legislativa.

Ritornando, comunque, alle Regioni, è il caso, in conclusione, sottolineare che, se la lettura qui accolta venisse respinta - e se, addirittura, i regolamenti dell'esecutivo divenissero lo strumento ordinario della produzione normativa regionale - si determinerebbe, *soprattutto nel vigore della forma di governo transitoria*, un pericolosissimo stravolgimento degli equilibri istituzionali. Per l'ovvia ragione che il rafforzamento dell'Esecutivo e *del suo Presidente* non può non trovare il proprio bilanciamento in un'Assemblea legislativa forte. Ed è incontestabile che tale obiettivo sarebbe irrimediabilmente frustrato, ove la massima funzione di questa - la funzione legislativa - venisse vanificata o aggirata, mediante il generalizzato ricorso alla normativa secondaria.

* p.o. di diritto costituzionale - Università di Roma "Tor Vergata" - datena@juris.uniroma2.it