

## ***Il potere regolamentare delle regioni nel “nuovo” regime delle competenze***

Alberto Lucarelli\*

(9 marzo 2015)

1. Il dibattito sollevato dal d.d.l. costituzionale 1429 (Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione) incentrato principalmente sulla (ri-)espansione della potestà legislativa statale compensata, nelle idee del riformatore, da una partecipazione ‘diretta’ nel procedimento legislativo del nuovo Senato delle Autonomie, sembra non aver sufficientemente indagato sulle conseguenze che la riforma comporterebbe in tema di distribuzione del potere regolamentare tra Stato, Regioni, Città metropolitane e Comuni.

L’attuale formulazione dell’art. 117, comma 6, come è noto, affida il potere regolamentare ‘generale’ alle Regioni, essendone lo Stato investito unicamente per le materie rientranti nella sua legislazione esclusiva e salva, in quest’ultimo caso, delega alle Regioni stesse.

Ne deriva, conseguentemente (ad eccezione dei casi di delega), che spetta alle Regioni il potere regolamentare nelle materie rientranti nella competenza esclusiva regionale nonché in quelle di legislazione concorrente.

L’ultima parte della disposizione in oggetto attribuisce ai Comuni, alle Provincie e alle Città metropolitane la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Sul punto, il disegno di legge costituzionale citato, nel testo approvato dal Senato in sede di prima deliberazione, all’art. 30 (*Modifica dell’articolo 117 della Costituzione*) non pare, *prima facie*, aver inciso in maniera rilevante (se si eccettua la soppressione delle Provincie) limitandosi ad affermare che “la potestà regolamentare spetta allo Stato e alle Regioni secondo le rispettive competenze legislative. È fatta salva la facoltà dello Stato di delegare alle Regioni l’esercizio di tale potestà nelle materie e funzioni di competenza legislativa esclusiva. I Comuni e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell’organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite, nel rispetto della legge statale o regionale”.

Tuttavia, l'apparente riproduzione in termini pressoché identici della disposizione va interpretata alla luce del *nuovo* riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni che la riforma va delineando. È di chiara evidenza, infatti, che, risultando il potere regolamentare assegnato in funzione dell'attribuzione della potestà legislativa, ad una riduzione delle materie di competenza legislativa regionale corrisponde, *de plano*, una simmetrica diminuzione di potestà regolamentare regionale.

E, in effetti, è indubitabile che dal d.d.l. costituzionale risultino confluire nella competenza esclusiva statale materie prima rientranti nella competenza (regionale) concorrente (ora espunta dal nuovo testo), così sottraendo interi settori dalla potestà regolamentare della Regione (si pensi, ad esempio, alla nuova competenza legislativa esclusiva in materia di norme generali per la tutela della salute, la sicurezza alimentare e la tutela e la sicurezza del lavoro; d'istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; di organi di governo, legislazione elettorale, funzioni fondamentali e ordinamento dei comuni e delle città metropolitane, nonché di disciplina delle forme associative dei comuni).

Le ragioni della proposta modifica sono indicate nella consapevolezza che l'attuale divisione tra potere legislativo riconosciuto allo Stato nelle materie concorrenti e potestà regolamentare spettante alle regioni nelle medesime materie ha dato luogo a notevoli problemi applicativi, risolti con adattamenti del sistema che però hanno generato un'anomalia nelle fonti del diritto facendo emergere un'inedita categoria di atti *statali*, «non aventi natura regolamentare», sottratti alle garanzie che l'ordinamento prevede per gli atti normativi.

In merito, in realtà, si potrebbe obiettare come parte sempre meno minoritaria della dottrina, seguita anche da numerose pronunce giurisprudenziali<sup>1</sup>, propenda per l'estensione dell'applicazione delle garanzie dell'atto normativo non relegandole al solo regolamento ma estendendole all'atto-fonte del diritto, individuato in quell'atto che, pur privo dei requisiti di forma del regolamento, presenti la vocazione a regolare la vita associata.

Ora, se è vero, ma non sono pochi a dubitarne<sup>2</sup>, che la riduzione delle materie di competenza regionale risulta, almeno in parte, ricompensata dalla costituzione del

---

<sup>1</sup> Per una compiuta disamina del dibattito dottrinario e delle posizioni giurisprudenziali si rimanda a G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Approfondimenti di diritto amministrativo*, Napoli, 2012, passim.

Senato delle Autonomie e dal suo ruolo all'interno del procedimento legislativo, sembra parimenti innegabile che l'autonomia regionale risulta privata di spazi di normazione secondaria non efficacemente sostituibili né da regolamenti governativi, né, tanto meno, da atti non normativi.

Da un lato, infatti, il normatore secondario statale risulta inadeguato a regolare materie spesso strettamente legate ai contesti socio-ambientali del territorio; dall'altro, il ricorso a meri provvedimenti amministrativi, a contenuto particolare, oltre che inadeguato, reca inevitabilmente con sé il pericolo di ineguaglianze.

2. Un ulteriore aspetto potenzialmente critico del d.d.l. costituzionale, in grado di minare pesantemente l'autonomia regionale, è rappresentato dalla 'clausola di supremazia', in base alla quale la legge statale, su proposta del Governo<sup>3</sup>, può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale.

La consapevolezza dell'impatto prorompente nei rapporti tra Stato e Regione ha indotto il riformatore a stabilire che per i disegni di legge in cui è attivata tale clausola, le modifiche proposte dal Senato delle Autonomie seguono il procedimento rafforzato di cui al novellato articolo 70, quarto comma, della Costituzione. In pratica, la Camera dei deputati può non conformarsi alle modificazioni proposte dal Senato solo pronunciandosi nella votazione finale a maggioranza assoluta dei suoi componenti.

Sebbene i presupposti di ricorso alla *supremacy clause* risultino emendati rispetto alla formulazione originariamente proposta (in cui si faceva riferimento alla tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica della Repubblica o alla necessaria realizzazione di programmi o di riforme economico-sociali di interesse nazionale) continuano ad essere elastici al punto da legittimare costituzionalmente in maniera pressoché illimitata l'acquisizione, da parte del legislatore statale, di sfere di competenza regionale esclusiva.

---

<sup>2</sup> Fra i più critici, A. PIRAINO, *La dimensione europea della riorganizzazione macroregionale*, in *federalismi.it*, secondo il quale "se dovesse essere definitivamente adottato il testo approvato al Senato ed oggi in discussione alla Camera" si assisterebbe all'"abbattimento delle garanzie costituzionali della potestà legislativa regionale".

<sup>3</sup> "Che se ne assume la conseguente responsabilità", si legge nella relazione al d.d.l.

Ritorna, infatti, il riferimento all'interesse nazionale, espunto dal riformatore del 2001 dal corpo dell'art. 117 Cost. proprio in virtù della sua *vis expansiva* nei confronti delle prerogative regionali.

Anche in questo caso, per compensare la clausola di supremazia, il nuovo quinto comma dell'art. 117 nella prima proposta di modifica, prevedeva la facoltà per lo Stato, previa intesa con le regioni interessate, di delegare alle regioni o ad alcune di esse, anche su loro richiesta, con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati, l'esercizio della funzione legislativa, in materie o funzioni di sua competenza esclusiva (con alcune eccezioni). A seguito dell'emendamento approvato (26.1000) tale meccanismo è stato rimodulato (e sostanzialmente ridotto) ed inserito al comma 3 dell'art. 116 (abrogato nell'intenzione della proposta originaria) ove si prevede che "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, anche su richiesta delle stesse, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, purché la Regione sia in condizione di equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio. La legge è approvata da entrambe le Camere, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata."

Ci si chiede fino a che punto la Corte Costituzionale possa sindacare la legittimità dell'utilizzo di tale clausola, essendo ancorata a valori para-giuridici quali l'unità giuridica o economica della Repubblica e la tutela dell'interesse nazionale. Con la prospettiva che il corretto uso del potere sia nell'assoluto arbitrio (*rectius* discrezionalità) del binomio Governo (detentore in via esclusiva dell'iniziativa) – Parlamento. A tale ultimo riguardo si fa notare come, essendo venuto meno il riferimento al procedimento rafforzato, le Regioni risultano spuntate anche del potere di costringere, tramite il Senato, la Camera ad un approfondimento e all'approvazione a maggioranza assoluta della legge invasiva. Sarebbe, peraltro, utile considerare i potenziali effetti derivanti a riguardo dal disegno di legge di riforma del sistema elettorale AS. 1385 (il riferimento è, in particolare, al riconoscimento di un premio di maggioranza al partito/coalizione tra il 36/40 % che, ottenendo la maggioranza assoluta alla Camera, disporrebbe in maniera esclusiva del potere di attivare la clausola).

Ciò, è appena il caso di sottolinearlo, va ben al di là dei poteri sostitutivi riconosciuti dall'art. 120, c. 2 Cost., non a caso non incisi dall'intervento riformatore, in tal modo confermandone la diversità di natura e funzione rispetto alla clausola di salvaguardia.

Il ricorso ai poteri sostitutivi governativi, per le finalità indicate nella norma e nei limiti stabiliti dalla l. 131/2003, implica un potere di 'supplenza' dell'esecutivo; viceversa, tramite la clausola di salvaguardia il Governo richiede al Parlamento di legiferare in materie di esclusiva competenza regionale sottraendone, tendenzialmente in perpetuo, la competenza.

Le conseguenze non sembrano limitate al piano di riparto legislativo.

Prescindendo dalla riduzione 'quantitativa' degli ambiti materiali di intervento del normatore secondario regionale, v'è da interrogarsi, infatti, sulla sorte dei regolamenti e, in generale, del potere regolamentare delle Regioni nelle materie di competenza esclusiva regionale 'avocate'.

Sul punto il d.d.l. di riforma tace. Emanata la legge statale 'suprema' vi è attrazione in sussidiarietà del potere regolamentare? Quale la legittimazione?

I regolamenti regionali già emanati, di conseguenza, come si pongono nei rapporti con la nuova legge? In esclusivo rapporto gerarchico o anche di competenza?

Numerosi e rilevanti i quesiti che il d.d.l. pone, a cui la dottrina, prima della giurisprudenza, dovrà tentare di fornire risposte costituzionalmente plausibili.

\*Ordinario di Diritto Costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università di Napoli Federico II