

## Antinomie fra decreto delegato 112/1998 e legge di delegazione 59/1997 modificata, o diversa ricostruzione del caso?

di Maurizio Malo

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", n. 6/2003)

1. *L'argomentazione della Corte.* - A seguito dell'impugnazione, ad opera della Regione Toscana, del d.m. beni e attività culturali 27 novembre 1999, per il fatto che, nel ricostituire il consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo, non sarebbe stata assicurata un'adeguata presenza di rappresentanti delle Regioni ed autonomie locali, come invece sancisce l'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998, la Corte costituzionale giudica con la sentenza 241/2003, respingendo il ricorso. L'argomentazione della Corte può essere così sintetizzata:

l'Istituto di credito sportivo va classificato come "banca" (per l'attività da esso esercitata che corrisponde a quella delle banche in genere, in base all'art. 10, del d.lgs. 385/1993 - t.u. banche);

l'art. 1, comma 3, legge 59/1997 (di delegazione), non contemplava - in origine - la materia "banche", fra quelle escluse dal conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli enti locali;

b.1.) poteva perciò trovare fondamento e legittimazione la disposizione contenuta nel conseguente decreto legislativo delegato 112/1998, di garanzia (per Regioni ed enti locali) circa la composizione dell'organo di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo (art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998, nel disporre che "si provvede al riordino dell'Istituto per il credito sportivo, anche garantendo una adeguata presenza nell'organo di amministrazione di rappresentanti delle regioni e delle autonomie locali");

ma la lett. h, del comma 3, art. 1, legge 59/1997, è stata poi (con legge 191/1998) modificata, con l'aggiunta della materia "banche", fra le materie ("moneta, perequazione delle risorse finanziarie, sistema valutario"), escluse dal conferimento in favore delle Regioni ed enti locali;

c.1) scaduto il termine per l'esercizio della delega, tale esclusione di conferimenti in materia bancaria introdotta nella legge di delegazione, va intesa non tanto per il futuro (come conferimento di una nuova delega), quanto (proprio) per il passato (puramente come intervento legislativo mirante a rendere priva di base legale qualsiasi attribuzione *medio tempore* intervenuta);

c.2) vanno quindi rimosse fin dall'origine le disposizioni dell'art. 157, d.lgs. 112/1998, per i profili riguardanti una banca (Istituto per il credito sportivo);

in conclusione, il potere ministeriale - di ricostituzione dell'organo - (esercitato senza tener conto della disposizione dell'art. 157, d.lgs. 112/1998) non è lesivo di attribuzione regionale (la norma è infatti "venuta meno").

2. *Modifica della legge di delegazione e riflessi sul decreto legislativo già emanato.* - In riferimento a quanto ora indicato, circa la modifica della legge di delegazione (art. 1, comma 3, lett. h, l. 59/1997) e i riflessi sul decreto legislativo delegato (art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998), si può tentare qualche sintetica osservazione, anche a carattere generale, sui rapporti fra decreto delegato e relativa legge di delegazione (v. già A. Morelli, *Il legame indissolubile tra legge di delega e decreto legislativo e l'innovativa tecnica dell' "abrogazione indiretta" in una recente sentenza della Corte costituzionale (241/2003)*, in <http://web.unife.it/progetti/forumcostituzionale/giurisprudenza/am2412003.htm>).

(a) Se la modifica alla legge di delegazione è apportata (da legge successiva) prima della scadenza per l'esercizio del potere legislativo delegato (magari accompagnata da una proroga del termine per l'emanazione del decreto legislativo), allora è naturale collegare il testo di legge modificato all'esercizio della delega in corso: (i) come espressione di ulteriore criterio o principio direttivo; (ii) ovvero, per fissare un criterio o principio che si sarebbe potuto già ricavare per via interpretativa, ma - in ipotesi - con difficoltà.

(b) Se la modifica alla legge di delegazione è apportata dopo la scadenza per l'esercizio del potere legislativo delegato (a decreto legislativo emanato), è poco persuasivo ritenere che il Parlamento abbia agito per incidere su una delega ormai scaduta. D'altro canto, se il Parlamento non condivide talune disposizioni recate dal decreto legislativo, è naturale che esso modifichi direttamente tali disposizioni (e che si opponga alle stesse disposizioni già in fase di parere sulla bozza di decreto legislativo, secondo quanto stabilisce - nel caso qui in esame - l'art. 6, legge 59/1997).

In realtà, se il Parlamento, a delega ormai scaduta, apporta modifiche esclusivamente alla legge di delegazione, è in riferimento all'efficacia, al significato, al valore disciplinare che la legge reca in sé stessa, come legge di principio, al di là del contingente (per così dire) collegamento con un potere delegato (già scaduto). In altre parole, la legge ha e continua ad avere una sua efficacia, oltre alla (e indipendentemente dalla) sua originaria funzione di legge di delegazione; essa infatti può recare disposizioni fondamentali, vevoli nelle diverse relazioni sociali, come in effetti sono - nel caso in esame, della legge 59/1997 - le disposizioni che segnano il riparto delle competenze amministrative fra Stato, Regioni ed enti locali.

Il fatto che "le banche" non figurassero tra le materie di esclusiva competenza amministrativa dello Stato nel testo originario dell'art. 1, della legge 59/1997, può essere anche considerato come una svista a cui il legislatore ha poi rimediato aggiungendo la parola, alla lettera *h*, comma 3, dell'art. 1, attraverso la legge 191/1998; di modo che l'efficacia del limite andrebbe ricondotta all'originaria entrata in vigore della legge 59/1997. Si deve supporre però che se il Parlamento avesse ravvisato, nel decreto legislativo 112/1998 (o in altro decreto emanato in attuazione della stessa delega), disposizioni di conferimento di funzioni amministrative, in contrasto con quel limite (in materia bancaria), le avrebbe espressamente abrogate (o meglio "annulate" per contrasto con la legge di delegazione). La mancanza di una siffatta abrogazione lascia piuttosto intendere che, pur senza una esplicita individuazione del limite (poi operata dalla legge 191/1998), il legislatore delegato non abbia legiferato in contrasto con esso (come cerco sinteticamente di argomentare nel paragrafo seguente).

D'altro canto, si può aggiungere - con un'osservazione a carattere generale - che se la Corte costituzionale, nel corso del giudizio, incontra (ovvero, deve applicare) una norma di un decreto legislativo delegato incompatibile con principi, o criteri, o oggetto stabiliti dalla legge di delegazione per l'esercizio di *quella delega*, non può limitarsi ad avallare, per così dire, la sua disapplicazione; deve piuttosto giungere ad una decisione di illegittimità costituzionale della norma del decreto legislativo contrastante con la relativa legge di delegazione (per violazione dell'art. 76 Cost.).

Se l'incompatibilità si verifica fra norma del decreto legislativo e norma della legge di delegazione introdotta successivamente, a delega scaduta, ma valevole *sin dall'origine* (come afferma la Corte, nella sentenza in esame), il giudizio non può mutare: anche in tal caso infatti la relazione si pone fra decreto delegato e i *suoi, propri* principi, criteri, oggetto; cioè quei principi, ecc., espressamente stabiliti per l'esercizio di *quella delega* (anche se "resi evidenti" in un momento successivo): incompatibilità che conduce quindi necessariamente ad un giudizio d'illegittimità costituzionale della norma del decreto delegato contrastante con la legge di delegazione.

Diversamente, si potrebbe parlare di abrogazione di norme del decreto legislativo, ad opera della legge di delegazione nel testo modificato a delega scaduta, solo se alla modifica non fosse riconosciuta efficacia retroattiva (per il tempo della delega): si farebbe così applicazione del criterio cronologico tra fonti pariorinate (il decreto legislativo e la legge di delegazione, successiva in quanto successivamente modificata da altra legge). Ma in tal caso si dovrebbe riconoscere l'efficacia delle norme del decreto legislativo sino alla loro abrogazione. Il che avrebbe dovuto condurre (nella questione in esame) ad accogliere il ricorso regionale, giudicando illegittimo il provvedimento ministeriale emanato in contrasto con quelle norme, allora in vigore.

In sintesi, se norme di un decreto legislativo contrastano con norme della legge di delegazione che costituiscono la sua base legale, il giudizio non può che essere d'illegittimità costituzionale delle norme del decreto (in quanto invalide); se invece contrastano con altre norme successivamente introdotte nella legge di delegazione, esse (norme del decreto) sono abrogate dalle norme successive, ma sono efficaci sino alla loro abrogazione (in quanto validamente prodotte).

Ma occorre verificare se, nel caso, le norme siano davvero in contrasto.

3. *La presenza di rappresentanti regionali nel Consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo non va intesa come conferimento in materia bancaria.* - In realtà, non sembra che figurino segni di antinomia fra le norme qui esaminate, del decreto legislativo e della legge di delegazione nel testo modificato. Si può ritenere, infatti, che la disposizione secondo cui dev'essere garantita un'adeguata presenza nell'organo di amministrazione dell'Istituto per il

credito sportivo di rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali (l'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998), non vada configurata come norma di conferimento di funzioni o compiti amministrativi in materia bancaria (in contrasto con il limite, introdotto dalla legge 191/1998). Essa è piuttosto espressione di quel *principio collaborativo*, al quale, in base all'indirizzo interpretativo fornito dalla stessa Corte costituzionale, le diverse istituzioni pubbliche (statali, regionali e locali) debbono conformarsi nell'esercizio del potere amministrativo (cfr. A. Anzon, "*Leale collaborazione*" tra Stato e Regioni, *modalità applicative e controllo di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, 1998, 3531 ss.). In altre parole, la collaborazione Stato-Regioni può configurarsi anche come garanzia di partecipazione di rappresentanti regionali in organi statali. E - si osservi - il principio, proprio nella accezione della partecipazione di rappresentanti dei diversi enti in organi collegiali, è reso esplicito dalla legge di delegazione (59/1997) da cui trae fondamento il d.lgs. 112/1998 (infatti, l'art. 3, comma 1, lett. c, l, 59/1997, dispone che con i decreti legislativi siano individuati strumenti di raccordo, con eventuale modificazione o nuova costituzione di forme di cooperazione strutturali, che consentano la presenza di rappresentanti statali, regionali e locali nelle diverse strutture, necessarie per l'esercizio delle funzioni di raccordo, indirizzo, coordinamento e controllo).

Pertanto, la disposizione dell'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998, "riposa" su una norma della relativa legge di delegazione (che privilegia la composizione "mista" di determinati organi).

Si potrebbe eventualmente discutere circa la configurazione della norma che - in particolare - garantisce alle Regioni una rappresentanza nell'organo di un ente statale per il credito, in una materia comunque di sicura competenza regionale (lo sport: v. a commento dell'art. 157, d.lgs. 112/1998, L. Coen, in *Lo Stato autonomista*, a cura di G. Falcon, Il Mulino, Bologna, 1998, 522 ss.; e a commento dell'art. 56, d.lgs. 616/1977, M. Chiti, *I nuovi poteri delle regioni e degli enti locali*, a cura di A. Barbera e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 1978, 354 ss.): se cioè la norma sia o meno espressiva di "attribuzione regionale" a fini di conflitto (con diversa forma di tutela in caso di sua violazione, di fronte al giudice amministrativo anziché di fronte alla Corte costituzionale). Comunque, si tratta di norma che non è mai venuta meno, come invece afferma (con una certa forzatura interpretativa) la Corte Costituzionale (sent. 241/2003, punto 4, *in diritto*).

Infatti, la norma del decreto 112/1998 trae origine non da un ipotetico potere di conferimento amministrativo in favore delle Regioni in materia bancaria (in riferimento alla legge 59/1997, prima della modifica del 1998); bensì dalla norma della legge 59/1997 che sollecita, per così dire, ogni forma di coordinamento fra Stato, Regioni ed autonomie locali (tra cui la formazione di organi misti), nelle materie di comune competenza, in riferimento ai vari - possibili - momenti di amministrazione, fra i quali si può configurare anche un servizio di credito "riservato" (cioè specifico, per finanziare lo sport), reso da un apposito ente pubblico (cfr. A. Marani Toro, *Credito sportivo*, in *Novissimo Digesto*, app. II, Utet, Torino, 1980, 950).

D'altro canto, va anche aggiunto un elemento, che non compare affatto - inspiegabilmente - nel giudizio della Corte, ancorché meritasse una qualche considerazione: e cioè il fatto che il comma 4 dell'art. 157, d.lgs. 112/1998 (secondo cui - per la precisione - l'adeguata rappresentanza regionale va disposta con *regolamento del Governo* di riordino dell'Istituto), è stato puntualmente applicato con l'approvazione del *regolamento* di riordino dell'Istituto per il credito sportivo n. 453 del 2000 (d.P.R. 20 ottobre 2000, 453, emanato in attuazione dell'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998); regolamento che introduce (all'art. 6) la rappresentanza regionale nel consiglio di amministrazione dell'Istituto. Segno evidente - questo - che il Governo non ha mai ritenuto implicitamente abrogata, ovvero "rimossa" (come si esprime la Corte) la disposizione dell'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998: per il Governo la disposizione è rimasta in vigore anche dopo la modifica recata (dalla legge 191/1998) all'art. 1, comm3, lett. h, della legge 59/1997.

Perciò, il provvedimento ministeriale del 1999, di ricostituzione del consiglio di amministrazione dell'Istituto senza rappresentanti regionali, non può trovare spiegazione con il fatto che sarebbe venuta meno la norma di garanzia dell'art. 157, d.lgs. 112/1998. Piuttosto, a giustificazione del provvedimento ministeriale, si sarebbe potuto sostenere che tale norma di garanzia, all'epoca (1999), non poteva trovare diretta applicazione, in assenza del regolamento di riordino dell'Istituto (poi emanato nel 2000). Ma si sarebbe anche potuto replicare che, pur in mancanza del regolamento, la norma legislativa di principio (sull'adeguata rappresentanza regionale) poteva (ovvero, doveva) trovare comunque applicazione mediante modifica dello statuto dell'ente (circa la composizione del consiglio di amministrazione), da approvare con decreto ministeriale contestuale al decreto di ricostituzione dell'organo.

Si può infine osservare che la previsione di una rappresentanza delle Regioni e degli enti locali negli organi dell'Istituto per il credito sportivo è ora ribadita dalla legge 137/2002, all'art. 10 (di delega per il riordino in materia di sport, spettacolo, ecc.). E la riscrittura della disposizione all'interno di questo articolo, può essere spiegata, non perché essa

fosse venuta meno nella veste dell'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998 (come invece prospetta la Corte); bensì con il fine di raccogliere ed elencare in modo organico principi e criteri direttivi per la nuova delega.

4. Per concludere, se la prospettazione del giudizio è corretta (giudizio per conflitto di attribuzione; non "semplice" giudizio di fronte al giudice amministrativo) la Corte costituzionale, anziché esporsi con incerte interpretazioni circa i rapporti fra decreto delegato e legge delegazione successivamente modificata, avrebbe dovuto condurre il giudizio ad una decisione di annullamento del provvedimento ministeriale del 1999, indicando anche come necessario un nuovo provvedimento di ricostituzione del consiglio di amministrazione dell'Istituto per il credito sportivo, a norma dell'art. 6, del regolamento 453/2000 (attuativo dell'art. 157, comma 4, d.lgs. 112/1998), che disciplina la composizione dell'organo, con la rappresentanza regionale.

Forum di Quaderni Costituzionali

Costituzionali