

LA POTESTÀ LEGISLATIVA REGIONALE

• **Attribuzioni, confini e limiti -**

La sentenza della Corte Costituzionale 19-26 Giugno 2002 n. 282 può considerarsi la prima decisione avente ad oggetto le modifiche contenute nel titolo V, parte II della Costituzione, e più particolarmente dell'art. 117 sulla distinzione della potestà legislativa attribuita allo Stato e alle Regioni.

^ In tema di ripartizione di detta potestà è bene preliminarmente osservare che l'art. 117 della Costituzione ha profondamente innovato rispetto al testo previgente, capovolgendo il tradizionale criterio relativo della devoluzione della potestà legislativa, che, nella versione attuale, è attribuita in via ordinaria alle Regioni, fatte salve quelle materie riservate alla potestà esclusiva dello Stato e quelle considerate come rientranti nella legislazione concorrente. Esemplificando, l'art. 117 della Costituzione prevede infatti:

- nel 11° comma una prima elencazione di materie rientranti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato;
- nel III° comma è ricompresa l'elencazione di materie sottoposte a legislazione "concorrente", in virtù della quale la potestà legislativa spetta alle regioni, "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato";
- infine nel quarto comma è contemplata l'attribuzione della potestà legislativa in via esclusiva alle regioni in "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato".

Ad un'attenta lettura del testo costituzionale riguardante l'articolo in commento emerge che il capovolgimento operato dal legislatore costituzionale in materia relativa all'attribuzione della potestà legislativa, è costituito principalmente da una questione di metodo, e cioè non già da un'enunciazione delle sole materie attribuite alla potestà legislativa regionale, come avveniva con il pre vigente testo dell'art. 117 della Costituzione, ma dalla diversa elencazione delle materie attribuite alla potestà legislativa statale. Più specificamente il criterio più pregnante di tale capovolgimento, che indubbiamente è caratterizzato dal metodo dell'elencazione, è però contraddistinto anche dalla diversa attribuzione della potestà legislativa, che ora è incentrata sul ruolo determinante (rectius polarizzante) della regione. Infatti non può non sfuggire il principio introdotto nel nuovo testo costituzionale in virtù del quale! laddove per le materie non indicate nelle elencazioni sussiste la potestà legislativa Regionale, la potestà legislativa ordinaria spetta, con semplice capovolgimento del principio rispetto a quello previgente, alle regioni, che esercitano detta potestà in via esclusiva, fatte salve quelle materie che per espressa riserva costituzionale appartengono alla potestà legislativa esclusiva dello Stato o a quella assoggettata alla legislazione concorrente.

Tali principi invero risultano introdotti già con la L. 15 Marzo 1997 n. 59, e più propriamente con il D. Lgs. 31 Marzo 1998 n. 112, che regola il conferimento di funzioni e di attribuzioni amministrative alle regioni ed agli enti locali, con particolare riguardo all'art. 3 il quale prevede che "tutte le funzioni e i compiti non espressamente conservati allo Stato con le disposizioni del presente decreto legislativo sono conferiti alle regioni e agli enti locali".

Caratteristica essenziale dunque dell'inversione è l'attribuzione della potestà legislativa alla regione, oltre al capovolgimento del metodo della elencazione delle materie. Introdurre tale principio innovativo significa peraltro configurare un'ulteriore importante regola relativa a tutte quelle ipotesi in cui ci si venga a trovare di fronte a materia di incerta classificazione, o meglio di fronte alla necessità di definire alcuni aspetti salienti di determinate materie, di cui risulti controversa la loro classificazione. Si è portati a ritenere di fronte a tale problematica la prevalenza, della forza espansiva del principio generale introdotto dal nuovo testo dell'art. 117 Costituzione, a fronte della minore resistenza delle norme costituenti eccezione, per l'applicazione delle quali devesi far ricorso a criteri interpretativi non sempre di sicura affidabilità. Di conseguenza non può disconoscersi che sia stato introdotto nella norma costituzionale suddetta il principio di favorire, nei casi dubbi, l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva alle Regioni. Ciò che rende perplessi è il permanere della collocazione in via sistematica di tale principio informatore nel titolo V della parte II della Costituzione, atteso che, l'art. 117 ha introdotto il generale principio normativo regolante l'attribuzione della potestà legislativa, che più razionalmente avrebbe dovuto essere inserito nella P parte della Costituzione, e più specificamente tra "i principi fondamentali". Ciò perché con l'introduzione del principio generale della ripartizione della potestà legislativa, si è profondamente inciso sia in via sostanziale che sistematica sulla struttura normativa della parte I^a della Costituzione, relativa alla disciplina del procedimento legislativo (art. 70 e seguenti), che, dopo l'introduzione del nuovo testo dell'art. 117 della Costituzione, non costituisce più il fondamento, in via generale, dell'esercizio della potestà legislativa, ma unicamente la fonte delle norme disciplinanti l'esercizio della potestà legislativa esclusiva o concorrente dello Stato. La conferma di quanto testé affermato è costituita, ad avviso dello scrivente, dall'art. 114 della Costituzione, il quale così come formulato, introduce un'equiordinazione di tutti gli enti ivi contemplati, come costituenti la Repubblica ivi compreso lo Stato, ponendo distinzioni tra loro soltanto ed unicamente sotto il profilo funzionale, secondo attribuzioni di funzioni e dei relativi poteri individuati dalla stessa Costituzione. L'art. 117 della Carta

fondamentale contribuisce a chiarire le distinzioni tra i vari enti, partendo dalla ripartizione della potestà legislativa, distribuendola tra lo Stato e Regioni, in virtù del principio generale della loro equiordinazione. Tale sistemazione, giuridicamente corretta sotto il mero profilo giuridico-istituzionale, non trova uguale riscontro sotto il profilo politico-costituzionale essendo particolarmente contraddittoria, se non addirittura carente, l'idea di nazionalità, quale cemento di coesione dei cittadini all'interno del territorio. D'altro canto, a fronte della distribuzione della potestà legislativa e regolamentare a partire dagli enti territoriali, una volta definiti minori, fino allo Stato, non si trova nella Carte Costituzionale riscontro dell'esistenza di un potere esecutivo forte, avendolo voluto il legislatore costituente dopo l'esperienza della dittatura fascista. Le stesse attribuzioni del Presidente della Repubblica, di cui agli articoli 87 e 88 della Costituzione, se si fa eccezione della facoltà a lui riservate di sciogliere le Camere, uditi i loro Presidenti, risultano essere sostanzialmente rappresentative, come è stato rilevato dalla dottrina prevalente.

Si assiste così ad un preoccupante sbilanciamento all'interno dell'architettura costituzionale, che può favorire l'insorgere di tendenze centrifughe a tutto danno dell'unità della Nazione, la cui identità sostanziale e indefettibile, quale prodotto della rivoluzione risorgimentale, dovrebbe essere preservata intatta, costituendo, essa, connotazione tipica del popolo italiano, che peraltro va conservata e difesa anche nell'ambito della Comunità Europea.

L'altro importante aspetto innovatore contenuto nel rielaborato art. 117 della Costituzione riguarda le materie di legislazione concorrente. La potestà legislativa è infatti affidata, a mente dell'ultimo periodo del terzo comma del citato articolo della Carta fondamentale, alle regioni "salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato". Il problema che si è posto immediatamente (oggi risolto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 282/2002) è stato quello riguardante la possibilità per le regioni di legiferare immediatamente e direttamente nelle materie attribuite alla legislazione concorrente, senza attendere che lo Stato determini i principi fondamentali regolatori delle singole materie.

In tale punto la dottrina si è divisa, com'era prevedibile che fosse. Infatti parte di essa ha sostenuto che "se lo Stato non esercita i poteri per la fissazione dei principi fondamentali la regione può agire liberamente", sicché "se si vuole raggiungere un risultato unificante, vi è urgenza che il Parlamento fissi tali principi fondamentali" (v. Elia). Infine è stato affermato (v. Caianiello) che "le Regioni possono, iniziare a legiferare e le loro norme sono immediatamente efficaci; poi potranno intervenire le leggi di armonizzazione". Altri invece (v. Baldassarre) hanno sostenuto la tesi contraria, secondo cui alle Regioni non sarebbe concesso l'esercizio diretto ed immediato della potestà legislativa, se lo Stato non abbia prima dettato i principi fondamentali o generali delle singole materie sottoposte a legislazione concorrente.

La tendenza però, con tutte le perplessità che tale indirizzo comporta, è quella di ritenere possibile l'immediato esercizio della potestà legislativa ad opera delle regioni, senza attendere la previa fissazione dei principi fondamentali da parte dello Stato.

Ciò per svariati motivi.

Il primo discende dalla constatazione che il legislatore costituzionale, nel disporre la profonda riforma dell'art. 117 ad opera della legge n. 3/2001, ha ritenuto di non preveder alcuna disposizione transitoria, come invece era stato fatto con la Costituzione del 1948. La IX^a disposizione transitoria aveva infatti affermato il principio per il quale la repubblica, entro tre anni dall'entrata in vigore della Costituzione, avrebbe adeguato le sue leggi alle esigenze delle autonomie locali e alla competenza legislativa attribuita alle regioni secondo il vecchio testo dell'art. 117 Cost. L'assenza di una siffatta o analoga disposizione transitoria sembra poter fornire valido argomento a favore della tesi di coloro che sostengono la possibilità dell'immediato esercizio della potestà legislativa concorrente delle regioni. Il secondo motivo si fonda sulla riflessione che, se da un lato è vero che la pregiudiziale del rispetto dei "principi fondamentali" presente nel vecchio testo dell'art. 117 Cost., è rimasta inalterata anche nel nuovo testo, tuttavia non può non rilevarsi che debba ritenersi mutato il fondamento della legislazione concorrente, e, nel suo ambito, il ruolo che essa è chiamata a svolgere. Infatti, nel testo previgente, il ruolo dei principi fondamentali si poneva come limite invalicabile per l'esercizio della legislazione concorrente regionale, entro il quadro costituito dalla centralità della potestà legislativa statale, rispetto alla quale quella regionale non poteva esplicarsi che con continuo riferimento alla prima, sicché a ragione quella regionale era definita come fonte di produzione giuridica sub-primaria. Nel nuovo testo costituzionale la potestà legislativa regionale è piena, eccezion fatta che per la determinazione dei principi fondamentali, i quali però, come già rilevato, non costituiscono più un limite al concreto esercizio della potestà legislativa regionale, ma soltanto un elemento per l'armonizzazione dell'ordinamento giuridico in senso sostanzialmente unificante. In altre parole la legislazione regionale concorrente può

esplicarsi senza la prefissazione dei principi fondamentali non risultando essi più indispensabili per la sua realizzazione.

Il fondamento su cui poggiano tali considerazioni è dato dal rapporto esistente tra Stato e Regioni, che secondo l'art. 114 della Costituzione sono ambedue "enti componenti" la Repubblica, con la conseguente perdita di centralità della potestà legislativa statale e con l'introduzione del principio generale dell'equiordinazione. In tal senso infatti si è espressa la Corte Costituzionale con la sentenza n. 282/02 in commento alla stregua di quanto avvenuto negli anni Settanta, con l'istituzione delle Regioni, sicché il principio dell'immediato esercizio della potestà legislativa regionale può ricavarsi dalla stessa legislazione statale vigente. Così è a dirsi dal "dictum" della Corte Costituzionale con le sentenze n. 39/71 e n. 69/83, che hanno ritenuto legittimo il principio testé enunciato (pur accordando preferenza per la definizione dei principi fondamentali all'emanazione di leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie). Così è ancora a dirsi, richiamando l'art. 9 della L. n. 62/1953, modificato dall'art. 17 della L. 16/03/1970 n. 281, che prevede la possibilità di emanare norme legislative "da parte delle Regioni nelle materie stabilite dall'art. 117 della Costituzione (vecchia versione n.d.r.)" sulla base e nei limiti "dei principi fondamentali quali risultano da leggi che espressamente li stabiliscono per le singole materie o quali si desumono dalle leggi vigenti". Serie perplessità ha manifestato la dottrina sull'applicabilità del principio testé enunciato dalla Corte Costituzionale, atteso il radicale mutamento del contesto costituzionale relativo ai rapporti Stato-Regioni sicché non potrebbe seriamente sostenersi il permanere di tale principio regolatore (Baldassarre). Al contrario sembra che i principi fondamentali esplicanti efficacia operativa riguardo alle materie affidate alla legislazione concorrente possono trarsi dalla legislazione vigente sulla base di quanto affermato dalla sentenza della Corte in commento, la quale ha posto in luce tre principi fondamentali, il primo dei quali è desumibile dalla considerazione che da ogni compiuto ordinamento giuridico, pur con le ovvie difficoltà di ordine ermeneutico, possono e debbono ricavarsi i principi fondamentali relativi alle singole materie; il secondo dei detti principi si fonda sulla naturale e consequenziale considerazione della permanenza nell'ordinamento giuridico italiano del citato art. 9 della L. 62/1953, il quale, in difetto dei principi dettati da più recente legislazione, autorizza ad estrarre i principi fondamentali dalle leggi vigenti; il terzo principio riguarda l'aspetto sostanziale, e di più recente esplicitazione, secondo il quale le materie disciplinate attualmente dalla legislazione concorrente, hanno natura attuativa nell'ordinamento interno della normativa comunitaria, con la conseguenza della prevalenza, ai sensi del 1° comma dell'art. 117 costituzione, delle norme comunitarie sulla potestà legislativa regionale. Un ultimo, ma fondamentale, problema riguarda l'individuazione a chi spetti la funzione interpretativa e quali siano i rimedi predisposti per neutralizzare gli effetti dell'errata interpretazione, atteso che nell'assetto previgente la funzione interpretativa su quali fossero i principi fondamentali spettava allo Stato per mezzo del controllo preventivo di legittimità esercitato sulle emanande leggi regionali. Con la legge n. 3/2001 di revisione del sistema previgente, alle singole Regioni è attribuita la titolarità del potere d'interpretare i principi fondamentali (sistema questo imperfetto e non convincente sotto molteplici aspetti), che esplica un tale potere di resistenza (a parte l'assenza di un qualsivoglia centro di coordinamento) da non incontrare limitazione alcuna anche quando l'attività interpretativa incontra perplessità e critiche sotto il profilo della legittimità. Ciò infatti non impedisce che la legge regionale entri in vigore. Unico rimedio è attualmente quello del ricorso al Giudice delle leggi da parte dello Stato o di altra Regione. A tale assetto della materia potrebbe porsi un limite attraverso l'emanazione di leggi statali-cornice che definiscano i principi fondamentali cui debbono ispirarsi le leggi regionali, e che sotto altro profilo siano prevalenti nel sistema della gerarchia delle fonti sulle leggi regionali vigenti.

Avv. Erulo Broli