

NOTA SUGLI EFFETTI DELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE
N.371/'85 E SULLE POSSIBILI SOLUZIONI DEI PROBLEMI AD ESSA
CONSEQUENTI -

La sentenza della Corte Costituzionale n.371 del 19 dicembre 1985 ha annullato - oltre che una specifica disposizione della L.R. n.37 del '56 in materia di pesca subacquea nella parte in cui consente alla Giunta regionale di emanare in proposito norme regolamentari - una disposizione di attuazione dello Statuto sardo che tale facoltà (e cioè quella di emanare regolamenti esecutivi di leggi regionali) prevede in via generale, e precisamente l'art.4, secondo comma, del D.P.R. n.327, del 19 maggio 1950.

Immediata conseguenza di tale sentenza è che gli effetti della L.R. n.37/'56, per la parte annullata, vengono meno ex tunc, e cioè dal momento della sua originaria vigenza, fatti salvi quelli relativi a rapporti "esauriti" (1). Questo nel senso che decade il regolamento emanato dalla Giunta regionale in attuazione di quella legge, viene meno la qualificazione giuridica dei fatti anteriori alla sentenza sino a quel punto possibile sulla base delle disposizioni annullate (anche se i singoli atti così definiti sono annullabili e non nulli), restano comunque vigenti solo gli atti da considerare definitivi (come, per esempio, quelli per i quali sia intervenuto un giudicato).

(1) V. art. 30 L. n.87/'53 ed, in proposito, V.Crisafulli "Appunti di diritto costituzionale", 1968, pag.147, che riporta, in questo senso, il giudizio unanime della dottrina e quasi unanime della giurisprudenza. Così, quindi, Mortati, ecc.

Evidentemente più rilevante è l'annullamento della norma d'attuazione del '50 che attribuiva alla Giunta regionale il potere di emanare i regolamenti esecutivi di leggi regionali.

Tale disposizione correggeva una precedente norma d'attuazione (art.16 del D.P.R. n.250/'49) che aveva disciplinato, in consonanza con l'art.27 dello Statuto, il procedimento per l'adozione dei Regolamenti regionali da parte del Consiglio. Tale potere era stato attribuito all'Assemblea, in sede di Costituente (seduta pomeridiana del 28.1.1948), con un emendamento Mannironi, che integrava la proposta proveniente dalla Consulta regionale.

La Corte ha sostenuto che le norme di attuazione non avevano qualità e forza giuridica necessarie per spostare la competenza regolamentare in questione dal Consiglio alla Giunta regionale. Quindi la Giunta avrebbe esercitato tale potere, dal 1950 ad oggi, in base ad una norma incostituzionale (in quanto in contrasto con l'art.27 dello Statuto). Ne consegue che tutte le leggi che abbiano attribuito compiti regolamentari alla Giunta sono caducabili, e così pure gli atti amministrativi conseguenti (fatti sempre salvi i cosiddetti rapporti "esauriti") (2).

(2) questo, quanto meno, attraverso la proposizione della verifica di costituzionalità di tali leggi in via incidentale.

Una diretta conseguenza della sentenza è, infine, il fatto che d'ora in avanti, sino a quando non dovessero intervenire in proposito nuove norme di rango costituzionale, il Consiglio dovrà adottare, oltre che le leggi, i regolamenti regionali.

La sanatoria della situazione venutasi a creare in seguito alla sentenza in questione è possibile attraverso le seguenti iniziative:

- 1) una legge regionale che abroghi le parti delle precedenti leggi che attribuivano alla Giunta l'incarico di predisporre regolamenti d'esecuzione;
- 2) una legge regionale di convalida di tutti i regolamenti regionali vigenti e di tutti i provvedimenti amministrativi emanati in base a detti regolamenti;
- 3) l'adozione di una procedura per l'approvazione dei futuri regolamenti regionali, la cui articolazione può essere così ipotizzata:
 - a) norme di procedura "interne" (esame, approvazione, ecc.) da inserire nel Regolamento dell'Assemblea;
 - b) norme che regolino le fasi preliminari e successive - rispetto all'attività del Consiglio - per il perfezionamento delle disposizioni (iniziativa, eventualmente promulgazione; pubblicazione), contenuto tipico del cosiddetto Statuto interno d'autonomia, adottabile, ai sensi dell'art. 54, ultimo comma dello Statuto, con il procedimento previsto dall'art. 123 della Costituzione.

A proposito del precedente punto 2) (e cioè della legge regionale di convalida di regolamenti e conseguenti provvedimenti, oggi caducabili) occorre ricordare che:

- 1) a conclusione di un vivace dibattito dottrinale fra sostenitori e negatori della legittimità delle leggi retroattive di sanatoria, sin dal '59 la Corte Costituzionale ha ammesso l'accettabilità di tal genere di norme nel nostro ordinamento (1), e che in tal senso si è espressa in seguito una larga opinione dottrinale (2);
- 2) la sanatoria in forma di legge (anzichè con quella che dovrebbe essere tipica dei nuovi atti regolamentari) è necessaria in quanto il principio della irretroattività fissato dall'art.11) delle disposizioni preliminari al codice civile è derogabile soltanto con atto di uguale forza giuridica, cioè con la legge; non può esserlo con una norma di "durezza" inferiore quale il regolamento (3).

L'effetto di irrigidimento che la necessità di adottare a questo proposito la forma di legge potrebbe avere nei confronti della fonte regolamentare, può essere evitato delegificando (cioè prevedendo che siano effettuate in forma regolamentare) le future modifiche ai regolamenti vigenti, operazione che può essere realizzata, attraverso una clausola finale, con la stessa legge di convalida (4).

-
- (1) Cfr. sent. n. 9 marzo '59, n. 9, n. 10 della motivazione. La retroattività delle norme è quindi impossibile solo in materia penale, per il disposto dell'art. 25 della Costituzione.
 - (2) Cfr. voce "Sanatoria", in Nuovissimo digesto, di L.Orusa, specialmente la pag. 463, con, nella nota n. 2, indicazioni bibliografiche (Barile, Gasparri, Amorth, Cheli, Rescigno).
 - (3) Cfr. Sandulli, Manuale di diritto amministrativo, 1984, pg. 94
 - (4) " " idem, pg. 57

In rapporto al problema della normativa da emanare, secondo l'indicazione del precedente punto 3 lettera b) (e cioè per la nuova procedura d'adozione dei regolamenti nelle fasi esterne al Consiglio) occorre sottolineare la delicatezza della questione relativa ai controlli.

A questo proposito la dizione ~~letterale~~ del dispositivo della sentenza che dichiara incostituzionale il secondo comma dell'art.4 del D.P.R. 19 maggio 1950, n.327 "nella parte in cui si prevede che i regolamenti di esecuzione delle leggi regionali siano approvati con deliberazione della Giunta regionale" sembrerebbe mantenere comunque in vigore la disposizione normativa, contenuta nel medesimo comma, che impone il controllo della Corte dei Conti.

E' da sottolineare che anche la precedente norma di attuazione (art.16 del D.P.R. 9 maggio 1949, n.250) abrogata e spressamente dal terzo comma del medesimo articolo 4', pur prevedendo l'attribuzione del potere regolamentare in capo al Consiglio regionale sottoponeva i regolamenti stessi alla firma del Presidente della Giunta regionale. In tale norma non è espressamente previsto il controllo della Corte dei Conti, per quanto l'unico decreto emanato in sua vigenza (DPG 3 dicembre 1949, n.5), assunse la veste formale di D.P.G. e perciò stesso, in base alla legge che disciplina le attribuzioni della Corte dei Conti (R.D. 2 luglio 1934, n.1214), fu sottoposto al controllo di tale organo, controllo regolarmente attestato nello stesso decreto.

E' peraltro da notare che tale decreto non contiene in premessa alcuna attestazione relativa all'approvazione da parte del Consiglio regionale del regolamento in questione. Nè risulta dagli atti consiliari che tale approvazione sia realmente intervenuta.

SERVIZIO STUDI

Tuttavia, nonostante lo spostamento in capo alla Giunta della potestà regolamentare, il Consiglio ha esercitato, seppure raramente, la competenza in questione.

Si fa riferimento all'approvazione dei regolamenti interni degli organismi comprensoriali. (~~per tutti~~ BURAS n.12/1978), al regolamento interno del Comitato regionale per la prevenzione delle tossicodipendenze, pubblicato nel BURAS n.12/'78, al regolamento interno del Comitato regionale per il servizio radio-televisivo, pubblicato nel BURAS n.41/1981.

Tali regolamenti approvati dal Consiglio furono successivamente pubblicati nel Bollettino Ufficiale senza assumere veste formale di Decreto del Presidente della Giunta, e furono quindi sottratti sia al controllo del Governo previsto per le leggi, sia al controllo della Corte dei Conti.

E' da notare però che trattandosi di regolamenti che disciplinano l'organizzazione interna di tali organismi non sono suscettibili di produrre i loro effetti all'esterno di essi. La prassi seguita non ha suscitato reazioni, tranne che nel caso del regolamento interno del Comitato per il servizio radio-televisivo che, inviato al rappresentante del Governo, fu oggetto di alcuni rilievi da parte di tale organo.

In quella occasione la posizione ufficiale del Consiglio, esplicitata nella lettera del 17.11.83 del Presidente del Consiglio allora in carica, On. Rais, a seguito dell'istruttoria compiuta dalla Seconda Commissione, fu di negare qualsiasi forma di controllo da parte del rappresentante del Governo in ordine a tali atti.

In effetti la sentenza della Corte Costituzionale pone non pochi problemi in ordine all'argomento in esame.

Infatti, anche stando alla sua interpretazione letterale, si crea un vuoto normativo che rende necessario un intervento del legislatore.

Se si accogliesse tale tesi, necessità del controllo da parte della Corte dei Conti, andrebbero comunque disciplinate, come già si è detto, la veste formale da far assumere al regolamento e le procedure della sua approvazione in Assemblea.

Quanto al primo aspetto, qualora si mantenga fermo il controllo della Corte dei Conti, poichè esso automaticamente viene effettuato su tutti i decreti emanati dall'esecutivo, il problema potrebbe essere risolto facendo assumere al regolamento tale veste formale.

Vi è da dire che tale scelta non è obbligata giacchè, a differenza di quanto previsto per le regioni a statuto ordinario (art. 121/Cost.) non vi è alcuna norma di rango costituzionale, che attribuisca al Presidente della Giunta della Regione sarda la promulgazione degli atti in questione.

L'unica norma in materia è l'art. 2, comma terzo, lett. a), della L.R. 7 gennaio 1977, n. 1, che dispone che il Presidente della Giunta emani i regolamenti.

Se invece si escludesse qualsiasi intervento del Presidente della Giunta nell'iter di approvazione dei regolamenti si dovrebbe estendere con legge statale il controllo della Corte dei Conti agli atti in questione, giacchè la normativa attualmente in vigore prevede il controllo non sulla base del tipo di atto ma della sua imputazione soggettiva.

In ordine al problema del controllo dei regolamenti devono comunque registrarsi tesi dottrinarie differenti.

SERVIZIO STUDI

La maggior parte della dottrina (1) sostiene che i regolamenti, sulla base dell'analisi della normativa vigente, siano soggetti agli stessi controlli previsti per gli atti amministrativi sia per le regioni che vedono la competenza regolamentare attribuita alla Giunta regionale (Trentino Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia) sia per quelle nelle quali la medesima competenza è invece attribuita al Consiglio regionale (Regioni ordinarie, Valle d'Aosta, Sardegna).

Isolata, per quanto autorevole, la tesi sostenuta da Berti (2) che afferma la sottrazione dei regolamenti a qualsiasi forma di controllo, sulla base dell'interpretazione dell'art.125 della Cost., che disponendo un controllo sugli atti amministrativi non ricomprienderebbe in tale categoria i regolamenti.

Tale tesi ha avuto concreta attuazione nella Regione Emilia Romagna nel corso della prima legislatura regionale.

Lo Statuto di tale Regione disponendo infatti (art.45) che il termine della promulgazione decorra dall'approvazione del regolamento da parte del Consiglio regionale sembrerebbe escludere qualsiasi forma di controllo.

Tuttavia, tale orientamento è stato modificato a partire dalla seconda legislatura uniformandosi alla prassi seguita nelle altre regioni ordinarie.

(1) cfr. Sandulli, "Manuale di diritto amministrativo", Padova, 1984, p.63; Morzatti, "Istituzioni di diritto pubblico", Padova 1976, p.993; Paladin, "Diritto regionale", Padova 1979, p.319; T.Martinez "I Regolamenti dei Consigli regionali" in Studi per Lorenzo Campagna, Milano, 1980, vol.II pag.135; F.Benvenuti "Il controllo amministrativo e giurisdizionale sugli atti della Regione", in Atti del II Convegno di studi giuridici regionali, Palermo, 1956, p.500ss.

(2) v. G.Berti, "Il regolamento come atto normativo regionale", in riv. trim. dir.pubb., 1973, pg. 136 ss.

SERVIZIO STUDI

.....

La questione merita comunque, per vari aspetti, un più attento esame e ulteriori approfondimenti.

Cagliari, 15 gennaio 1986