

I processi e i procedimenti di formazione delle leggi regionali, degli atti con forza di legge regionale e dei regolamenti

Luisa Brunori – Marco Ciancaglini

Parte I

L'iter delle leggi regionali e ruolo dello Statuto regionale

Luisa Brunori

- Il testo statutario riveste un'importanza fondamentale non solo sotto l'aspetto della forma di governo della Regione, ma anche in un'ottica di rinnovamento e razionalizzazione del sistema delle fonti normative regionali: lo Statuto è infatti "sede naturale" in cui vanno sancite le regole sulla produzione normativa.
- La valorizzazione del dato testuale dell'art. 123 Cost., che individua fra i contenuti necessari dello Statuto sia la disciplina dell'iniziativa e della pubblicazione delle leggi regionali, sia i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento della Regione, conduce, a maggior ragione, a ritenere che faccia parte della vocazione del testo statutario la previsione degli iter degli atti normativi regionali.
- Un aspetto su cui lo Statuto è certamente chiamato ad intervenire sono le modalità di partecipazione alla formazione e all'attuazione degli atti comunitari; potrebbe essere ipotizzata una legge comunitaria regionale, sulla falsariga di quella statale.
- Un altro noto importante è la titolarità della funzione legislativa e la sua eventuale condivisione con altri soggetti; lo Statuto è chiamato ad intervenire ed a individuare procedimenti normativi che rispettino la titolarità tendenzialmente esclusiva del Consiglio, ma che garantiscano la partecipazione di altri soggetti, come la Giunta o il CdAL. Ciò può avvenire sia prevedendo dei canali preferenziali per le iniziative provenienti da certi soggetti, sia introducendo l'intervento necessario di pareri, variamente vincolanti.
- Si dovrà inoltre valutare la legittimità ed opportunità di procedimenti normativi "atipici", in particolare dell'approvazione di leggi in commissione deliberante, del procedimento di delega legislativa alla Giunta, e di una sorta di potestà di decretazione d'urgenza attribuibile alla Giunta stessa. Non pare si possa escludere a priori la legittimità di ogni procedimento atipico, soprattutto se più garantista rispetto a quello standard, tuttavia sul punto le opinioni sono discordanti. Ciò che appare indubitabile è che sia senz'altro lo Statuto a dover prevedere e disciplinare tali procedimenti.
- Altro tema in discussione è la portata delle riserve regionali di legge: a fronte di una tradizionale dottrina che le rinviene in ogni materia prevista dall'art. 117 Cost., più recentemente, anche in considerazione della progressiva tendenza alla delegificazione, si sono valorizzati gli spazi in cui tali riserve non operano. Peraltro, sull'ammissibilità di della previsione in Statuto di riserve di legge regionale, non pare ci siano dubbi. Sarebbe inoltre auspicabile, che lo Statuto prevedesse specifiche riserve di assemblea, in materie di particolare delicatezza (per esempio l'approvazione del bilancio).
- Oggetto di discussione è pure l'ammissibilità ed, eventualmente, l'efficacia di leggi organiche sulla normazione, che dovrebbero recare caratteri di particolare stabilità per il futuro, in modo tale da costituire riferimento di lungo periodo per l'intera normazione successiva. E' di tutta evidenza l'utilità pratica di tale tipo di legge ai fini della stabilizzazione e del rafforzamento della produzione normativa regionale da tempo affetta da frammentarietà ed eccessiva mutevolezza; tuttavia, poiché la c.d. legge organica non è una fonte prevista in modo espresso dal nostro ordinamento, non è chiaro il valore delle clausole con cui la legge si auto attribuisce i caratteri di stabilità ed efficacia per il futuro, dal momento che, finché una norma di rango superiore non dica il contrario, vale il principio della prevalenza della fonte di pari grado successiva nel tempo.

- Strettamente connesso con il tema precedente, è il problema dell'efficacia delle clausole di abrogazione espressa contenute nello Statuto e nelle leggi regionali, cioè di quelle previsioni di immodificabilità da parte di leggi successive, se non in forma espressa, delle leggi che dichiarano di sottrarsi alla modifica o all'abrogazione implicita. Per quanto riguarda le clausole di abrogazione espressa contenute in legge regionali, vi è concordanza nel ritenere la loro non operatività, vigendo il principio della prevalenza cronologica fra le fonti di pari grado, a prescindere dal fatto che l'abrogazione di quella precedente sia tacita o espressa. Più problematico il discorso per le clausole contenute nello Statuto Regionale: il tema si intreccia con quello della corretta impostazione del rapporto fra Statuto e legge regionale; ove, infatti, si ritenga che lo Statuto sia fonte sovraordinata, risulterebbe operativo non più il criterio cronologico, ma quello gerarchico, rendendo tali clausole operative anche nei confronti di leggi regionali successive.
- Con riferimento alla necessaria disciplina statutaria della pubblicazione, una legittima ed opportuna interpretazione estensiva dell'art. 121 Cost., consente allo Statuto di cogliere l'occasione, al momento di dettare le norme per la pubblicazione, di prevedere particolari forme di coordinamento, aggiornamento e diffusione (anche in via informatica) dell'intero complesso normativo regionale.
- Per quanto riguarda la legittimità di un'eventuale previsione di rinvio presidenziale delle leggi, il primo dato da considerare è il silenzio del testo costituzionale. Benché in definitiva appaia legittima tale previsione, purché contenuta nella fonte statutaria, nella prassi non emerge che nessuna Regione abbia l'intenzione di usare questo particolare strumento di garanzia.
- I testi unici, rappresentano uno strumento di grande utilità, tuttavia recano notevoli elementi problematici; tali questioni si legano a quanto detto circa la delegificazione e la delega legislativa a livello regionale. Infatti, se la redazione di un t.u. viene affidato alla Giunta (come è fisiologico che sia), per rivestire i caratteri della innovatività, necessita di due condizioni in alternativa: se il t.u. vorrà avere il rango legislativo non si potrà fare a meno di una delega alla Giunta (sempre che la si ritenga ammissibile); oppure, se ci si accontenta del rango regolamentare, per non doversi limitare ad un testo meramente compilativo, sarà necessario che nelle materie precedentemente disciplinate da legge, un'espressa previsione legislativa di delegificazione.

Parte II

Decreti legge, ordinanze di necessità ed urgenza, regolamenti

Marco Ciancaglini¹

La prima parte del presente lavoro mira a definire le soluzioni che il sistema delle fonti normative regionali potrebbe prevedere in costanza di situazioni di necessità ed urgenza. Il primo e più ovvio riferimento è ai decreti legge regionali. La questione della loro ammissibilità non è nuova, ma le riforme costituzionali del 1999 e del 2001 hanno portato alcuni dubbi ulteriori, in relazione alla maggiore autonomia statutaria, all'espansione delle materie soggette alla competenza legislativa regionale ed alla contestuale compressione dell'ambito di operatività dei decreti legge statali.

Schematicamente, gli elementi che militano a favore della legittimità della decretazione d'urgenza regionale sono: l'art. 134 Cost., che fa riferimento anche agli atti con forza di legge delle Regioni; la competenza degli Statuti a disciplinare la forma di governo regionale (Caravita); l'illegittimità dei decreti legge statali tanto nelle materie regionali esclusive, quanto in quelle concorrenti, poiché l'art. 16, c. 3, l. 400/88 richiede misure di immediata applicazione, inconciliabili con una normazione solo per principi (Zanon); la derivante lacuna

¹ Dottorando di ricerca in Diritto pubblico presso l'Università degli studi di Firenze

che verrebbe a crearsi nell'ordinamento, essendo preclusi interventi legislativi di necessità ed urgenza in ambiti materiali molto ampi, con evidente rischio per la tutela degli interessi sottesi.

Sostengono invece il divieto verso la decretazione d'urgenza regionale: l'art. 121 Cost., che assegna al Consiglio la funzione legislativa ed alla Giunta quella esecutiva, senza possibilità di deroga statutaria; l'art. 127 Cost., che, in riferimento all'impugnazione governativa delle legislazione regionale, menziona solo le leggi e non gli atti con forza di legge; il valore meramente processuale dell'art. 134 (Lavagna); la necessità, quale fonte del diritto, che legittimerebbe l'adozione statale di decreti legge in materia regionale, esclusiva o concorrente (Concaro), oppure il potere sostitutivo previsto dall'art. 120 Cost. [che si combinerebbe con l'art. 77 Cost. per dar vita ad un atto doppiamente provvisorio, perché in attesa della legge di conversione e dell'intervento regionale (Rescigno)]; i principi costituzionali sul numero chiuso delle fonti (Tarchi) e sulla inderogabilità delle competenze legislative costituzionalmente previste; la relativa celerità del procedimento legislativo regionale, in forza della struttura monocamerale del Consiglio e della possibilità di prevedere iter abbreviati; la possibilità di impiegare ordinanze di necessità ed urgenza; l'esigenza di non rafforzare ulteriormente la posizione della Giunta nei confronti del Consiglio.

La Corte costituzionale, pronunciandosi sui precedenti Statuti, aveva escluso la legittimità dei decreti leggi regionali: posto che agli atti con forza di legge sono previsti soltanto dagli artt. 76 e 77 Cost., e dunque nel solo ambito statale, l'inderogabilità delle competenze legislative attribuite dalla Costituzione esclude che gli Statuti abbiano alcun margine di scelta in materia (sentt. 50/59 e 32/61).

Il principio richiamato nella citata giurisprudenza continua ad essere attuale, ovviamente, anche nel mutato assetto costituzionale del Titolo V; a ciò si aggiunga che la previsione della decretazione d'urgenza a favore della Giunta andrebbe ad indebolire ulteriormente la posizione del Consiglio, che vedrebbe limitata la propria competenza legislativa esclusiva in ambito regionale. Si ritiene pertanto che l'opzione contraria ai decreti legge regionali (e più in generale agli atti con forza di legge) sia da preferire, come confermato, del resto, dagli Statuti sin qui emanati, che hanno tutti omesso la decretazione d'urgenza, arrivando talvolta ad escludere espressamente l'esercizio di ogni potere legislativo ad opera della Giunta (ad es., Toscana).

Le valutazioni sopra esposte rendono ancora più stringente la necessità di analizzare quale disciplina possano prevedere gli Statuti in tema di procedimenti legislativi abbreviati ed ordinanze di necessità ed urgenza (per la trattazione dei primi si rinvia a quanto esposto nella presente stringa da Luisa Brunori).

Le ordinanze di necessità ed urgenza possono essere definite come atti amministrativi, affidati ad organi monocratici, "volti a regolare transitoriamente casi di urgente necessità non coperti da disciplina legislativa e aventi un contenuto, ora generale ora singolare, non previamente determinato" (Migliarese). Si tratta dunque di provvedimenti amministrativi, necessariamente autorizzati da specifiche previsioni legislative, la cui legittimità è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale entro alcuni limiti. Tra i più significativi: a) previsione legislativa; b) indicazione, nella legge, del presupposto generale di urgenza e della reale impossibilità di provvedere adeguatamente in via ordinaria; la legge deve altresì individuare gli interessi, costituzionali, a tutela dei quali l'ordinanza può essere emessa; c) previsione, nella legge, di un'efficacia temporalmente limitata; d) previsione, nella legge, del principio di proporzionalità tra i poteri e la dimensioni spaziale dell'intervento; e) previsione, nella legge, della forma scritta a pena di nullità; f) previsione, nella legge, dell'obbligo di motivare adeguatamente l'ordinanza; g) pubblicazione; h) previsione, nella legge, del vincolo di conformità alla Costituzione ed ai principi dell'ordinamento giuridico, nonché del divieto di intervenire in materie coperte da riserva di legge; per quelle con riserva relativa, la legge deve fornire criteri guida; i) previsione, nella legge, del rispetto del diritto comunitario; l) previsione,

nella legge, dell'obbligo di espressa indicazione delle disposizioni di legge da derogare; (sentt. 8/56, 26/61, 4/77, 100/87, 201/87, 127/95; per un'analisi, Andronio).

Ciò premesso, occorre domandarsi se ed in quale modo gli Statuti possano prevedere o disciplinare un siffatto potere di ordinanza. Ad oggi, cinque Regioni hanno optato per l'attribuzione agli organi esecutivi di un potere di emanazione di atti variamente denominati (ordinanze, provvedimenti, atti), sul presupposto della necessità ed urgenza di provvedere. Le linee di fondo di queste scelte sono: rinvio a specifiche leggi autorizzanti ogni potere di ordinanza necessitata ed urgente (Calabria, Toscana); attribuzione dell'adozione al Presidente della Giunta (solo l'Emilia Romagna opta per la Giunta); obbligo di ratifica (*rectius*, conversione) del provvedimento, da parte della Giunta (Puglia) o del Consiglio (Emilia Romagna, Piemonte); disciplina del procedimento di ratifica (Piemonte); efficacia temporanea predeterminata (Piemonte). In realtà, lo Statuto piemontese attribuisce alla Giunta il solo potere di emanare provvedimenti amministrativi di competenza del Consiglio, delineando pertanto un modello non assimilabile a quello in parola. È da rilevare inoltre che nessuno Statuto indica quali siano gli interessi costituzionali tutelabili attraverso le ordinanze.

Rispetto al modello prefigurato dalla Corte costituzionale, gli Statuti prevedono una disciplina soltanto parziale, insufficiente a fondare un autonomo potere di ordinanza per necessità ed urgenza. L'unico vincolo che si ritiene possa essere stato costituito è di natura procedurale: le successive leggi regionali che autorizzeranno l'adozione delle ordinanze in questione dovranno infatti rispettare l'iter disposto in Statuto. A conclusione differente si dovrebbe invece giungere in presenza di una disciplina sostanziale "sufficiente" del potere di ordinanza, che determinerebbe tuttavia un notevole appesantimento degli Statuti. Il quadro appena delineato deve tener conto anche di un ulteriore elemento: la possibile riserva di legge prevista dall'art. 117. Ove infatti la si ritenesse sussistente (Caretto), diverrebbe necessario che l'atto legislativo autorizzante il potere di ordinanza desse criteri guida entro cui irreggimentare gli atti necessitati ed urgenti, opzione, questa, ben difficilmente compatibile con il carattere tendenzialmente snello ed organico degli Statuti.

A livello di iter procedurale, preme evidenziare due punti. È anzitutto positivo che lo Statuto preveda un limite temporale di efficacia per le ordinanze ed una connessa disciplina di conversione, diretta a stabilizzare gli effetti (Morrone); in secondo luogo, la scelta di attribuire ad un organo collegiale come la Giunta l'adozione delle ordinanze pare inconciliabile con la sottesa esigenza di celerità e con il presupposto dell'impossibilità d'azione del Consiglio; ove tuttavia si ritenesse accoglibile questa opzione, sarebbe necessario prevedere un meccanismo che consentisse, in via subordinata, un intervento ad opera di soggetti individuali (ad esempio, se la Giunta, ritualmente convocata, non fosse in grado di riunirsi entro un dato tempo).

Le legge costituzionale 1/99 ha fortemente interessato i regolamenti: da un lato, infatti, questi sono stati espunti dalle funzioni attribuite ai Consigli (art. 121, c. 2 Cost); dall'altro, alle Regioni è stata attribuita una competenza regolamentare in tutte le materie assegnate alla loro potestà legislativa, esclusiva o concorrente (art. 117, c. 6). Tralasciando in questa sede la questione relativa al significato dell'art. 121, c. 2 Cost, in punto di attribuzione del potere regolamentare (sulla quale, si veda la sent. Corte cost. 313/03), è possibile individuare alcuni profili rilevanti. Anzitutto, l'allocatione della potestà regolamentare attuabile dagli Statuti. Si ritengono problematiche le opzioni di preferire il Presidente della Giunta, in ragione del contestuale compito di emanazione assegnatogli dalla Costituzione, o i singoli assessori, privi di autonomia costituzionalmente riconosciuta. La Giunta sembra allora apparire l'organo più idoneo, sia per la naturale appartenenza del potere regolamentare all'Esecutivo, sia per non incorrere nei precedenti vizi del sistema (scarso impiego dei regolamenti da parte del Consiglio, ampio utilizzo di atti paranormativi da parte della Giunta). Gli Statuti emanati hanno generalmente attribuito alla Giunta il potere regolamentare, ad eccezione di quello

delegato dallo Stato, consentendo al Consiglio di intervenire a mezzo di un parere obbligatorio ma non vincolante (solo la Puglia ha previsto un'integrale competenza giuntale e, all'opposto, le Marche un'integrale competenza consiliare, peraltro derogabile con legge).

Una seconda questione rilevante attiene ai tipi di regolamento ammissibili. Se da un alto non sorgono difficoltà in ordine a quelli esecutivi ed integrativo-attuativi, risulta invece incerta la legittimità di quelli indipendenti. Possono replicarsi in questa sede alcuni rilievi già esposti dalla dottrina in sede di regolamenti indipendenti statali, integrandoli con elementi desumibili dall'assetto del Titolo V Cost.: il carattere di fonte sostanzialmente primaria e solo formalmente secondaria (Tarli Barbieri), con violazione del diritto di difesa ex art. 113 Cost. (Guastini); la possibile riserva di legge disposta dall'art. 117, nonché il principio di preferenza della legge (Caretto); il carattere di organo esecutivo assegnato alla Giunta dall'art. 121, c. 3 Cost.; lo scarso rischio di ipertrofia legislativa, in virtù dei meccanismi sulla qualità della normazione previsti dagli Statuti; le scelte statutarie fin qui percorse, che, oltre a non aver previsto i regolamenti indipendenti, hanno disposto, in sei casi, un parere obbligatorio, ancorché non vincolante, da parte del Consiglio per tutti i regolamenti giuntali, così da determinare la partecipazione assembleare al potere regolamentare dell'Esecutivo, in controtendenza rispetto all'idea di rendere la Giunta libera nell'adottare regolamenti indipendenti; evitare di rafforzare la posizione della Giunta a detrimento del Consiglio, attraverso atti sostanzialmente primari (Donnini). Largamente coincidente rispetto alle considerazioni svolte è la discussione relativa a quei regolamenti autorizzati dalla legge, ma senza che siano loro indicati principi e criteri cui attenersi [la fattispecie è interpretata come intermedia tra i regolamenti attuativi e quelli indipendenti, mentre parte della dottrina ritiene che questa sia la reale ed unica forma dei regolamenti indipendenti previsti dall'art. 17, c. 1, l. 400/88 (Guastini)]. In questo caso, tuttavia, il principio di legalità formale sarebbe salvo, così da renderne legittimo l'esercizio (De Siervo).

Residuano da questo sommario excursus i regolamenti di delegificazione, sui quali può richiamarsi quanto enunciato dalla recente giurisprudenza costituzionale, che ne ha affermato la legittimità purché siano modellati sulla falsariga dei criteri base previsti dall'art. 17, c. 2, l. 400/88: autorizzazione legislativa; derivazione dalla legge dell'effetto abrogativo, con differimento al momento dell'entrata in vigore del regolamento; previsione delle norme generali regolatrici della materia (sent. 378/04). La restante disciplina di dettaglio del procedimento di delegificazione è invece rimessa alla discrezionale valutazione delle Regioni (De Siervo).

In relazione al procedimento di adozione dei regolamenti, si rileva la necessità di prevedere l'intervento del Consiglio di garanzia statutaria (Tarli Barbieri), ove esistente; questo perché i regolamenti regionali sono sprovvisti di controlli preventivi, a differenza di quelli statali, sottoposti al parere del Consiglio di Stato ed alla registrazione della Corte dei Conti. Tale intervento dovrà essere disciplinato dallo Statuto nei suoi elementi essenziali, ossia individuando la fase dell'iter entro cui collocarsi e definendone l'efficacia (che non sembra poter andare oltre un obbligo di riesame; si veda sent. 378/04 Corte cost.).

Altro tema di significativo interesse è quello inerente la possibilità di prevedere riserve di regolamento. In senso positivo si è affermato che un numero ridotto di tali riserve potrebbe garantire da un'ipertrofia legislativa, scongiurando dunque un'espansione eccessiva della legge, soprattutto in settori normativi già delegificati (Bin). Possono tuttavia riproporsi le considerazioni svolte in ordine ai regolamenti indipendenti, che paiono far propendere verso una risposta negativa.