

PRESIDENZA GIUNTA

REGIONE LAZIO

Settore Legislativo

Ufficio Verifica di attuazione
delle leggi regionali

OSSERVATORIO LEGISLATIVO INTERREGIONALE

Firenze 6/7 aprile 1995

RAPPORTO TRA REGOLAMENTI GOVERNATIVI
E LEGGI REGIONALI

Redatto a cura di:

Dr. Claudio Forte
D.ssa Ornella Guglielmino
D.ssa Claudia Zampetti

R E L A Z I O N E

Rapporti tra regolamenti governativi ex articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400 e leggi regionali.

Per analizzare compiutamente i rapporti tra regolamenti governativi, ex articolo 17 legge 23 agosto 1988, n. 400, e leggi regionali bisogna ricordare che in dottrina è pacifico il principio che queste ultime, in quanto fonti primarie, non possono essere derogate o contrariate da regolamenti governativi in virtù del criterio della separazione delle competenze.

Tuttavia nella prassi si è spesso verificata un'intrusione da parte degli organi centrali (Governo e singoli ministri) nella sfera di competenza riservata alla legge regionale. Ciò è accaduto utilizzando atti impropriamente definiti amministrativi che in realtà assumevano un contenuto normativo.

Con la relazione si è cercato di focalizzare tale problematica particolarmente avvertita dagli operatori giuridici al punto da richiedere spesso l'intervento della Corte Costituzionale la quale, chiamata a dirimere conflitti di attribuzione, ha affrontato soltanto in via incidentale il problema.

Fermo restando il principio generale secondo cui i regolamenti, quali fonti secondarie, non possono contenere norme contrarie a

disposizioni di legge, occorre ricordare che, nella prassi, il regolamento ha disciplinato, a causa dell'inerzia del legislatore, materie che avrebbero dovuto essere trattate da fonti primarie (leggi statali e/o regionali).

Premesso ciò, oggi la potestà di emanare regolamenti da parte del Governo è prevista dall'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, la quale distingue i regolamenti in:

- a) esecutivi;
- b) attuativi ed integrativi;
- c) autonomi o indipendenti;
- d) di organizzazione;
- e) autorizzati.

A questa elencazione si aggiungono i regolamenti attuativi delle direttive comunitarie previste dalla legge 9 marzo 1989, n. 86, articolo 4, comma 1 (cd. Legge LA PERGOLA).

In particolare, i regolamenti esecutivi vengono emanati per rendere più esplicito il contenuto di una legge oppure perchè la stessa necessita di norme di dettaglio per la sua attuazione.

Occorre specificare che, in dottrina, la distinzione tra norme di attuazione e norme di esecuzione è basata sulla maggiore forza innovativa delle prime rispetto alle seconde.

I regolamenti attuativi e integrativi ai sensi dell'articolo 17, lettera b), non sono ammessi nelle materie riservate alla competenza regionale, ciò è parso a molti pleonastico: infatti, escludere la potestà regolamentare nelle materie riservate alla competenza regionale, è principio pacifico perchè espressamente contenuto nell'articolo 117 della Costituzione; appare chiaro che un regolamento governativo non

possa disciplinare materie riservate alla potestà legislativa o regolamentare regionale, ma è altrettanto vero che in determinati casi, ciò è avvenuto. Di qui la "ratio" del dettato normativo che vuole, ad ogni costo, evitare delle interferenze tra fonti di diverso rango.

I regolamenti autonomi o indipendenti, così definiti "in quanto vengono emanati in materie non ancora disciplinate da leggi o atti aventi forza di legge, sono oggetto di vivaci dibattiti in dottrina.

Alcuni autori escludono la loro legittimità costituzionale in quanto ritengono generale la presunzione di competenza normativa del Parlamento.

Nulla di particolare, al momento, rileva per i regolamenti di organizzazione.

Per quanto riguarda, poi, i regolamenti autorizzati, la legge 400/1988, al comma 2, dell'articolo 17, espressamente prevede che gli stessi possono disciplinare ed abrogare norme vigenti con effetto dall'entrata in vigore delle norme regolamentari. Questa categoria ha offerto lo spunto ad un acceso dibattito dottrinale, in quanto alcuni autori hanno sostenuto l'illegittimità di tale figura, perchè contrastante con i principi della gerarchia delle fonti. Tuttavia la dottrina dominante ha ribadito la legittimità dei regolamenti autorizzati, in quanto il regolamento viene considerato come condizione. In altre parole la legge dispone l'abrogazione e la differisce al momento in cui il Governo adotterà il regolamento. Pertanto l'abrogazione delle norme ad opera del regolamento viene "autorizzata" dalla legge, senza alterare la gerarchia delle fonti.

Nella categoria dei regolamenti autorizzati rientrano quelli delegati, che si hanno quando una legge "delega" il regolamento a

derogare ad alcune disposizioni o a disciplinare "ex novo" materie già disciplinate con legge o riservate alla legge.

Ciò non può accadere per le materie coperte da riserva assoluta di legge, tra le quali ricade la competenza legislativa regionale, altrimenti si verificherebbe un'elusione delle prescrizioni costituzionali ove non si riconoscesse al regolamento delegato una posizione inferiore alla fonte regionale.

Infine, occorre citare i regolamenti di attuazione delle direttive comunitarie per i quali l'articolo 9, comma 4 della legge LA PERGOLA prevede che, nelle materie di competenza regionale, in assenza di atti normativi delle regioni per l'attuazione delle direttive comunitarie, si applichino "tutte le disposizioni dettate per l'adempimento degli obblighi comunitari della legge dello Stato ovvero dal regolamento (governativo) di cui all'articolo 4" della stessa legge.

Non sfugge, invero, che a distanza di solo un anno dalla emanazione della legge 400/1988, vi sia un diverso atteggiamento del legislatore, il quale non solo amplia la categoria dei regolamenti, ma consente agli stessi di disciplinare le materie di competenza regionale nonostante il chiaro disposto dell'articolo 17, comma 1, lettera b), che, invece, lo esclude.

Il quadro legislativo, già così complesso, viene ulteriormente complicato dalle pronunce della Corte Costituzionale.

La prima pronuncia risale al 1989, con la sentenza n. 165, la Corte si limita a ribadire il criterio della gerarchia delle fonti e della separazione delle competenze, non escludendo la possibilità che lo Stato possa intervenire, in via suppletiva, mediante lo strumento regolamentare ai fini di porre norme esecutive di una propria legge.

Ove si verifici tale ipotesi, sostiene la Corte, il regolamento statale sarà in grado di svolgere la sua efficacia solo e fino a quando la regione non venga a sua volta ad adottare, nella stessa materia, una propria disciplina attraverso norme di attuazione emanate ai sensi dell'ultimo comma dell'articolo 117 della Costituzione.

Quest'orientamento viene ribaltato da una successiva sentenza, sempre del 1989, la n. 533. Con tale pronuncia la Corte Costituzionale sostiene che un regolamento ministeriale, - che, ai sensi dell'articolo 17 della legge 400/1988, è subordinato ai regolamenti governativi - emanato per soddisfare esigenze di coordinamento possa disciplinare una materia di competenza regionale, in quanto avente natura prevalentemente tecnico-attuativa.

La Corte Costituzionale, però, con la sentenza n. 49 del 1991, ritorna alla posizione tenuta nella sentenza n. 165 del 1989, in quanto ribadisce che la funzione governativa di indirizzo e coordinamento costituisce l'esercizio di una competenza particolare che si distingue da altri poteri governativi di direzione o di direttiva. Tale funzione si svolge, prosegue la Corte, attraverso atti caratterizzati da un contenuto tipizzato che consiste nell'indicare criteri di coordinamento rivolti a vincolare nel fine l'esercizio della potestà legislativa ed amministrativa delle regioni. In altre parole, per atto tipizzato la Corte intende i regolamenti governativi emanati secondo i criteri dettati dall'articolo 17, commi 1 e 2, della legge 400/1988. Pertanto rimane fermo che nelle materie riservate alla competenza regionale è possibile che, in mancanza di leggi regionali disciplinanti la materia, continuino ad esistere regolamenti statali con efficacia dispositiva o

suppletiva. Deve trattarsi dunque, in ogni caso, di regolamenti deliberati dal Consiglio dei Ministri .

Di contro, i regolamenti ministeriali emanati dal singolo ministro, in quanto autorizzato a porre tali norme nell'ambito della sua competenza e delle autorità a lui sottordinate, non possono dettare norme contrarie a quelle dei regolamenti governativi e, quindi, non possono, "a posteriori", invadere la sfera di competenza regionale.

Presenta spunti interessanti la successiva sentenza n. 204, sempre del 1991. In primo luogo perchè specifica l'importanza dell'autoqualificazione dell'atto: ma per la sua concreta individuazione, come regolamento, precisa la Corte, bisogna far riferimento al contenuto dispositivo dello stesso. In altre parole, un atto che si autoqualifica "regolamento", ma contiene norme particolari e concrete, non ha la natura giuridica di regolamento, ma è un atto amministrativo. In secondo luogo, si ribadisce la non ammissibilità di norme dirette a limitare l'esercizio delle competenze regionali attraverso una fonte "qualificabile" come regolamento ministeriale.

Ancora oltre va la pronuncia n. 465 del 1991 la quale esclude che i regolamenti delegati, emanati in attuazione di leggi di principio, possano disciplinare materie di spettanza regionale, tantomeno, aggiunge la Corte, ciò potrebbe avvenire per procedimenti amministrativi attinenti alle materie di spettanza regionale (articolo 118 della Costituzione).

Questa posizione viene nuovamente modificata nel 1992. Con la sentenza n. 341 si assiste ad un vero e proprio "scempio giuridico" in quanto viene attribuita una collocazione "speciale" ad un decreto ministeriale attuativo e, precisamente, si sostiene che il decreto possa

legittimamente incidere sull'operatività dei limiti stabiliti dall'articolo 17 della legge 400/1988.

Infatti, detto decreto stravolge la gerarchia, espressamente prevista dall'articolo 17, tra legge regionale, regolamento governativo e decreto ministeriale, riconoscendo a quest'ultimo il potere di disciplinare materie di competenza regionale.

Quest'atteggiamento ondivago della Corte non ha aiutato gli operatori i quali hanno avuto serie difficoltà ad esercitare correttamente le proprie funzioni, in mancanza di punti di riferimento legislativi e giurisprudenziali.

Neanche le ultime pronunce della Corte riescono a chiarire il rapporto tra regolamento statale e legge regionale, nè a disciplinare i rapporti tra Governo e Regioni.

Con la sentenza n. 338 del 1994, la stessa Corte richiama il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, evitando di affrontare il rapporto tra regolamento e legge regionale, forse per non essere costretta ad una ulteriore rivisitazione delle proprie posizioni.

Dal quadro esposto si ricava che solo a livello teorico il rapporto tra le fonti è chiaro, netto e indiscutibile, mentre nella realtà il rapporto gerarchico e di separazione delle competenze è sfumato.

Consacrare con legge ordinaria dei principi costituzionali significa, infatti, ridurre la portata dei limiti costituzionali. La legge 400 del 1988 nell'intenzione del legislatore, avrebbe dovuto porsi come fonte intermedia, tra la Costituzione e le leggi ordinarie, e, quindi, come punto di riferimento per le norme primarie. Ma ciò non è

avvenuto, perchè la legge 400/1988 non ha nè una gerarchia, nè una riserva di competenza, e, pertanto, può essere modificata da una qualsiasi legge ordinaria successiva.

Da quanto detto ne consegue che la soluzione cercata sul piano legislativo non ha dato i frutti sperati; pertanto si dovrebbe spostare l'attenzione sul piano politico.

Infatti, il Parlamento e di conseguenza il Governo in una prospettiva federalista non potranno più operare così come hanno fatto finora. Ed è per questo motivo che si spera in una effettiva inversione di tendenza dell'atteggiamento statale nei confronti delle regioni, atteggiamento che dovrebbe essere volto ad ottenere una reale collaborazione tra i due diversi organismi (cd. Regionalismo cooperativo).

Da aggiungere, inoltre, che le regioni potrebbero avviare una politica di accordi informali, continui e concreti, tali da evitare che le sfere di competenza costituzionalmente garantite vengano invase.

BIBLIOGRAFIA

- MARTINES - Diritto costituzionale pag. 464 e ss.
 Lineamenti di diritto regionale pag. 200 e ss.
- CERVATI A. - Legge di delegazione e legge delegata ..
 Enc. Dir. Vol. XXIII, Milano 73 pag. 957
- BANFI F. - Osservazioni sull'uso dei regolamenti nel raccordo fra ordinamento statale e ordinamento regionale.
 Le Regioni 1992 pag. 584 e ss.
- CERVI A. - Regolamenti - Enciclopedia Treccani
- "LEGGE REGIONALE" in Nuovo Digesto Italiano pag. 177
- SENTENZE CORTE COSTITUZIONALE:
- | | |
|-------------------------------|---------------------------|
| - n. 165 del 9 marzo 1989 | G.U. n. 14 del 05/04/1989 |
| - n. 533 del 30 novembre 1989 | G.U. n. 51 del 20/12/1989 |
| - n. 49 del 28 gennaio 1991 | G.U. n. 7 del 13/02/1991 |
| - n. 204 del 24 aprile 1991 | G n. 19 del 15/05/1991 |
| - n. 465 del 4 dicembre 1991 | G n. 50 del 18/12/1991 |
| - n. 341 del 7 luglio 1992 | G.ù. n. 32 del 29/07/1992 |
| - n. 338 del 19 luglio 1994 | G.U. n. 32 del 03/08/1994 |