

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 1940

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

d’iniziativa del Consiglio regionale della Puglia

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 22 GENNAIO 2003

—————

Attribuzione alla potestà statutaria regionale della competenza
in materia di fonti del diritto

—————

ONOREVOLI SENATORI. - Le leggi di revisione costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, 31 gennaio 2001, n. 2, e 18 ottobre 2001, n. 3, fanno parte di un più ampio progetto di trasformazione della forma di Stato; esse, infatti, introducono alcuni caratteri propri dello Stato federale. Il progetto, invero, per potersi dire completato, necessita di taluni sostanziali interventi di riforma; interventi che attengono alla composizione e alle funzioni di organi costituzionali, quali il Senato e la Corte costituzionale.

Altre modifiche, anche se prive di una così forte portata evocativa per l'opinione pubblica, sono, tuttavia, a giudizio dei tecnici, egualmente determinanti. In particolare, la materia delle fonti del diritto regionale significativamente incisa dai recenti interventi di riforma, necessita di interventi chiarificatori, che scioglano i dubbi sulla garanzia di autonomia delle regioni e sull'equilibrio del sistema.

Se il principio cardine del sistema, dopo la revisione, è l'allargamento dello spazio di autodeterminazione degli enti territoriali infrastatali, e segnatamente delle Regioni, di prima evidenza la necessità di riconoscere alla fonte primaria dell'ordinamento regionale - lo statuto - anche la funzione di «fonte sulla produzione» del sistema regionale, nei limiti dell'armonia con la Costituzione.

Ciò significa che, ove la Costituzione non disponga diversamente, deve essere lo statuto a determinare organi e procedure per la produzione delle fonti regionali e che, sempre nel rispetto della Costituzione, lo statuto deve poter individuare le fonti regionali e dettare i criteri per comporle in sistema.

Invero, il primo comma dell'articolo 123 della Costituzione, nella formulazione che

si deve alla legge di revisione costituzionale n. 1 del 1999, e ancor più - secondo parte della dottrina - nella formulazione originaria, permetterebbe di considerare la disciplina delle fonti del diritto regionale oggetto della potestà statutaria; tuttavia i dubbi interpretativi - maggiori delle certezze, data la genericità della formulazione - militano nel senso di ritenere particolarmente indicata una modifica integrativa delle disposizioni in esso contenute. Del resto, alcune delle possibili incertezze si sono già manifestate.

Così molto discusso è se lo statuto regionale, stante il disposto dell'articolo 121 della Costituzione, possa configurare atti regionali con forza di legge (come il decreto-legge o il decreto legislativo), poichè tali atti - secondo un'autorevole opinione - resterebbero esclusi dal meccanismo di controllo di legittimità costituzionale in via diretta, approntato dall'articolo 127 della Costituzione. Il confronto tra il primo e il secondo comma di questo articolo evidenzia, infatti, come alle regioni sia espressamente consentito di impugnare dinanzi alla Corte costituzionale, accanto alla legge statale, ogni atto «aventi valore di legge», mentre allo Stato solo la legge regionale. L'assenza nel primo comma di ogni riferimento a possibili atti regionali aventi valore di legge è, evidentemente, espressione di una scelta del legislatore costituzionale, come tale non superabile attraverso l'analogia.

Ancor più dibattuto è se la nuova formulazione del secondo comma dell'articolo 121 - eliminando l'espressa attribuzione al Consiglio regionale della competenza ad emanare regolamenti - abbia attribuito tale competenza al Presidente della regione (vedi articolo 121, quarto comma, della Costituzione e cfr. TAR Lombardia, Milano, sez. III,

ord. 23 novembre 2000, n. 3827) o se abbia solo decostituzionalizzato l'attribuzione al Consiglio (in questo senso si è espressa la dottrina prevalente). E ancora se lo statuto possa riattribuire la funzione regolamentare al Consiglio o attribuirlo ad altri organi.

Sebbene si possa condividere l'opinione secondo cui assegnando allo statuto la determinazione della «forma di governo e (de) i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento» (articolo 123 della Costituzione) gli si attribuisce implicitamente anche la potestà di regolare il sistema delle fonti del diritto regionale, gli esempi appena portati dimostrano la necessità di fugare ogni dubbio interpretativo e prevenire ogni possi-

bile conflitto politico o giudiziario, sancendola espressamente.

La riforma che si propone, prevedendo espressamente la determinazione del sistema delle fonti del diritto regionale nel contenuto minimo dello statuto si incanala in questo solco e pertanto, pur potendo non avere una funzione propriamente innovativa, assume rilievo primario, poichè assicura la tassatività della Costituzione e delle garanzie di autonomia in essa contenute.

La Commissione affari istituzionali, dopo ampia discussione, ha approvato all'unanimità la presente proposta di legge costituzionale e, pertanto, la si propone all'approvazione di questa Assemblea.

DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE

Art. 1.

*(Modifica all'articolo 123
della Costituzione)*

1. Il primo comma dell'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente:

«Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo, il sistema delle fonti del diritto e i principi di organizzazione e funzionamento. Lo statuto, in assenza di espresse previsioni costituzionali, individua le competenze degli organi regionali in materia di fonti del diritto, regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del *referendum* su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi, degli atti aventi valore di legge e dei regolamenti regionali».

Art. 2.

*(Modifica all'articolo 127
della Costituzione)*

1. Al primo comma dell'articolo 127 della Costituzione, dopo le parole: «legge regionale» sono inserite le seguenti: «o un atto regionale avente valore di legge».