

Quando 'inidoneità dell'atto lesivo' significa inammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge

di Stefano Catalano*
(25 febbraio 2011)

1. A seguito delle riforme costituzionali approvate fra il 1999 ed il 2001 si è nuovamente aperto un ampio dibattito dottrinale sull'ammissibilità degli atti aventi forza di legge da adottarsi da parte degli esecutivi delle Regioni.

La sentenza n. 361 del 2010 sembra chiudere definitivamente il problema, dando al quesito una risposta negativa.

Prima di ogni considerazione, è utile ricordare brevemente i termini della vicenda che hanno fornito l'occasione per l'intervento della Corte costituzionale.

All'inizio del 2010, con il decreto 9 febbraio 2010, n. 24, il Presidente della Regione Calabria ha approvato, in qualità di Commissario *ad acta* nominato ai sensi dell'art. 8, primo comma, della legge n. 131 del 2003, la legge regionale 11 febbraio 2010, n. 5. L'intervento si è reso necessario al fine di dare esecuzione, in via legislativa, all'intesa raggiunta il 1° aprile 2009 dalla Conferenza unificata tra Stato, Regioni ed autonomie locali riguardante le "misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia".

Non si trattava, è bene sottolinearlo, di un decreto legge, ma di una vera e propria legge emanata dal Presidente regionale per recepire i principi indicati nell'Intesa.

L'atto, del tutto peculiare, è stato impugnato (precisamente gli artt. 1, secondo comma, lettere *d*; *d*) e 2, primo comma) in via principale dal Governo con delibera del 12 marzo del 2010 per violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione. Singolarmente, invece, non vengono indicati come parametri né l'art. 121, né l'art. 123 Cost. Il primo sarebbe violato in quanto attribuisce la funzione legislativa esclusivamente al Consiglio, il secondo per il fatto che lo statuto calabrese non attribuisce, in alcun modo, al Presidente la potestà di adottare atti aventi forza di legge.

La scelta del Consiglio dei Ministri può essere spiegata dal fatto che lo stesso Ministro per i rapporti con le Regioni, rispondendo ai dubbi avanzati dal Commissario *ad acta* nel gennaio 2010 sulla possibilità di sostituirsi, nell'esercizio della potestà legislativa, al Consiglio regionale, andando quindi oltre alle legittime funzioni di stimolo nei riguardi del medesimo organo, ha osservato che la competenza del Commissario sarebbe "particolarmente ampia e tale da consentire tuttora di giungere alla piena attuazione dell'Intesa in questione, ponendo in essere ogni idonea attività, anche di natura legislativa".

Inoltre, con ricorso depositato il 29 aprile del 2010, il Governo ha sollevato, avverso la promulgazione e la pubblicazione del medesimo decreto del Presidente della Regione Calabria, conflitto di attribuzione in riferimento all'art. 120, secondo comma, Cost. e al "principio di leale collaborazione ex art. 118 Cost.", in quanto il commissario *ad acta* avrebbe violato le direttive impartite ricevute.

La Corte, rilevato che, a seguito dell'abrogazione, avvenuta ad opera della legge 11 agosto 2010, n. 21, dell'atto impugnato e della rinuncia al ricorso effettuata dal Consiglio dei Ministri, si sono verificate le condizioni per dichiarare

l'estinzione del processo, non si esprime sulla fondatezza del ricorso ex art. 127 Cost.

Viene dichiarato inammissibile, invece, il ricorso per conflitto di attribuzioni. Le ragioni per cui la Corte rinviene la "assoluta carenza di idoneità lesiva" degli atti impugnati risultano di fondamentale importanza per negare alle Regioni la possibilità di adottare atti aventi forza di legge. L'atto in esame ha "una mera parvenza di legge" in quanto approvato da un organo del tutto privo di qualsivoglia potestà legislativa il cui esercizio è demandato, invece, dall'art. 121 Cost. al Consiglio. In effetti, chiarisce sempre la Corte, il sistema delle fonti primarie si caratterizza "nel nostro ordinamento costituzionale dalla necessaria individuazione sia delle fonti, che degli organi titolari delle diverse funzioni legislative". La materia può essere disciplinata, quindi, "solo da fonti di livello costituzionale". Ciò vale, a maggior ragione, per il regime "delle deroghe alla normale attribuzione del potere legislativo alle sole assemblee rappresentative".

In conclusione, va considerato "pacifico" che nelle Regioni l'esclusivo titolare del potere legislativo è il Consiglio.

2. Come si diceva, la sentenza in esame risolve in maniera netta il problema dell'ammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge¹. Tuttavia, va ribadito che l'oggetto del processo costituzionale non era questo: né il Governo, né la difesa della Regione affrontano la questione. Stupisce, in vero, che in un caso così particolare la Corte non sia stata investita direttamente del tema e che i vizi denunciati siano stati quelli a prima vista meno macroscopici.

Ciò nonostante è lo stesso Giudice costituzionale e portare al centro della scena il vero tema posto dal decreto del Presidente della Regione Calabria. Così facendo viene, anzitutto, contraddetto il ragionamento, esposto dal Ministro per i rapporti con le Regioni nella nota cui si è fatto cenno sopra, in base al quale un organo come il Commissario *ad acta* avrebbe una competenza tanto ampia da poter porre in essere "attività anche di natura legislativa".

Venendo più specificamente al tema della legittimità degli atti regionali aventi valore di legge, va detto che esso era stato discusso anche nella vigenza del testo originario della Costituzione e, nonostante qualche indicazione in senso positivo proveniente da alcuni autori, la risposta affermativa era stata esclusa².

Alla medesima conclusione era giunta la Corte costituzionale. Quest'ultima, infatti, con le sentenze nn. 50 del 1959 e 32 del 1961 aveva considerato illegittima l'introduzione sia dei decreti legge, sia dei decreti legislativi regionali³.

¹ Parla di decisione "dura (e giusta)" A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti. (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, in *www.forumcostituzionale.it*. L'A. osserva che la prima fondamentale conseguenza della pronuncia è quella di chiudere "alla eventuale 'invenzione' di atti aventi forza di legge da parte degli statuti regionali".

² In questa sede non si potranno richiamare analiticamente le ricostruzioni effettuate dalla dottrina sin dagli anni cinquanta. Per riferimenti bibliografici sul tema si rinvia a A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 972 e s.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p. 411 e s.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, p. 94 e s.

³ Tali pronunce si riferiscono agli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale (ed in particolare alla Regione Sicilia) ma il tenore delle argomentazioni, come si vedrà, vale a maggior ragione

Tale orientamento veniva sostenuto in base ad un duplice ordine di motivazioni.

Da un lato, non potendo ricavarsi nel nostro ordinamento un principio che autorizzi gli organi esecutivi ad adottare atti aventi forza di legge, le deroghe disciplinate dagli artt. 76 e 77 Cost. andrebbero intese in senso tassativo escludendosi, di conseguenza, ogni loro interpretazione analogica. In particolare, con la prima delle decisioni su richiamate, si nega che la ricostruzione secondo cui si possa attribuire “carattere ed efficacia di fonte del diritto alla necessità” consenta “di derogare all’ordine delle competenze” fissato dalla Costituzione. Infatti, precisa la sentenza n. 32 del 1961, le “ipotesi, nelle quali la Costituzione ammette l’esercizio della potestà legislativa da parte del Governo (art. 76 e 77), sono da ritenere eccezionali”.

Dall’altro, soprattutto in riferimento ai decreti legge, non sussisterebbero, a livello locale, quelle peculiari ragioni che hanno condotto il Costituente ad introdurre le citate disposizioni. Più precisamente, l’*iter* legislativo regionale risulta essere assai più snello rispetto a quello statale, dovendosi tener presente “che i procedimenti per l’approvazione delle leggi possono svolgersi molto più speditamente nelle Regioni, le quali hanno una sola Assemblea legislativa, meno numerosa”⁴.

Tutto ciò considerato, per usare le parole della stessa sentenza n. 50 del 1959, risultava “pienamente coerente con il sistema” che il Costituente avesse, nel regolare l’organizzazione e le funzioni delle Regioni, “voluto osservare il principio della divisione dei poteri ancora più rigorosamente che nell’ordinamento costituzionale dello Stato”.

3. Ciò premesso, ci si è chiesti, a seguito delle revisioni costituzionali del 1999 e 2001, se vi siano elementi nuovi sufficientemente forti da condurre a conclusioni differenti rispetto al passato.

Sicuramente non si ricavano argomenti decisivi dall’interpretazione letterale né dell’art. 134 né dell’art. 127 Cost. Il primo attribuisce alla Corte costituzionale il giudizio sugli “atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni”, il secondo differenzia il regime di impugnazione delle fonti primarie dei due enti consentendo il ricorso al Governo soltanto sulle “leggi regionali”, mentre alle Regioni anche sugli atti aventi forza di legge dello Stato. In questo quadro, non varrebbe sostenere, dando prevalenza alla formulazione del citato art. 127, che il contrasto derivi da una mera imprecisione dell’art. 134 Cost.⁵.

per quelle a statuto ordinario e sono state poi confermate dalla successiva giurisprudenza della Corte. Si vedano le sentenze nn. 51 del 1962, 69 del 1983 e 166 del 1990.

⁴ Le affermazioni riportate si leggono nella sentenza n. 50 del 1959.

⁵ Ritengono che gli elementi ricavabili dall’interpretazione degli artt. 127 e 134 si annullano reciprocamente A. D’ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, in R. BIFULCO (a cura di), *Gli statuti di seconda generazione. Le Regioni alla prova della nuova autonomia*, Torino, 2006, p. 198; in senso più sfumato A. DEFFENU, *Art. 121*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, p. 2415 e s. Sostiene, invece, che dal testo dell’art. 127 Cost. si ricavi un ulteriore argomento per escludere la legittimità dei decreti legge regionali: A. CONCARO, *Revisione del Titolo V della Costituzione e decretazione d’urgenza nelle materie di competenza regionale*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.; IDEM, *I casi straordinari di necessità e d’urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale* 2002, p. 3142. Secondo l’A. la formulazione dell’art. 127 non potrebbe venire contraddetta dal dettato dell’art. 134 Cost. e dalla

Infatti, non sarebbe insensato obiettare che tale lettura sia derivata da una ricostruzione 'addomesticata' della norma basata su un ragionamento che oggi si potrebbe "ribaltare" considerando impreciso l'art. 127 Cost.⁶.

Il peso non decisivo dell'interpretazione delle disposizioni richiamate si palesa, peraltro, ove se ne metta in luce la natura esclusivamente processuale⁷. Esse, allora, non assurgerebbero a norme sulla produzione e, di conseguenza, non autorizzerebbero alcun esercizio di attività legislativa presupponendo l'esistenza degli atti ivi indicati⁸.

Un argomento decisamente più forte a favore dell'ammissibilità degli atti aventi forza di legge regionali si fonda sulla lettera dell'art. 123 Cost. che abilita, come noto, lo statuto a delineare la forma di governo delle Regioni. In tale ambito potrebbe rientrare, per alcuni, anche la competenza ad intervenire sull'assetto dell'ordinamento delle fonti⁹. In effetti, la distribuzione del potere normativo, specie se di rango primario, fra gli organi di vertice è strettamente connesso con la complessiva configurazione degli assetti istituzionali¹⁰.

Proprio la possibilità per le Regioni di creare, nello scegliere la forma di governo, un sistema normativo "parzialmente autosufficiente" avrebbe potuto consentire l'introduzione degli atti aventi forza di legge¹¹.

sua "infelice" formulazione. Ritengono che un argomento per escludere l'ammissibilità dei decreti legge e legislativi regionali si possa ricavare dalla lettera dell'art. 127 Cost. anche P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2009, p. 169; R. TARCHI, *Il sistema regionale delle fonti*, in T. GROPPI, E. ROSSI, R. TARCHI (a cura di) *Idee e proposte per il nuovo statuto della Toscana*, Torino, 2002, p. 122 (che lo considera un argomento "decisivo"); M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI (a cura di) *I nuovi statuti delle regioni ordinarie*, Bologna, 2006, p. 206.

⁶ N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it. L'A. nota che oggi il riferimento agli atti aventi forza di legge regionali, contenuto nell'art. 134 Cost. "riacquisterebbe un suo significato" che "riguarda tutti i giudizi sulle leggi dinanzi alla Corte, sia quelli incidentali, sia quelli in via principale". Anche B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2006, p. 201 afferma che è proprio l'art. 134 Cost. a "richiamare gli atti aventi forza di legge regionali".

⁷ La valenza esclusivamente processuale dell'art. 134 Cost. è stata da tempo evidenziata da molti Autori. Si vedano T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2008, p. 189 e s. Sul richiamo effettuato dalla norma agli atti aventi forza di legge si è anche sostenuto che, non potendosi più riferire agli atti della Giunta, esso riguarderebbe esclusivamente i referendum abrogativi regionali. Questa è la ricostruzione di L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, p. 361.

⁸ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 414 e s.

⁹ B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di) *Verso una fase costituente delle regioni?*, p. 117; N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, cit.

¹⁰ Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 90; C.E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2004, p. 103; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 413. Sul ruolo degli statuti in tema di fonti anche A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2006, p. 96 e ss.

¹¹ N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, cit.; B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, cit., p. 117. Opinione contraria è quella di A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, cit., p. 198 secondo cui, premesso che il silenzio della Costituzione sul tema degli atti aventi forza di legge è il frutto di una "significativa dimenticanza", non si possono "liberamente" sostituire "opzioni di autonomia normativa statutaria" al non esplicitato.

Lo spazio di autonomia aperto dall'art. 123 Cost. avrebbe permesso, insomma, di superare anche l'obiezione derivante dal tenore letterale dell'art. 121 Cost. che riserva al Consiglio l'esercizio della funzione legislativa. In effetti, se la disposizione non può che essere considerata inderogabile, bisognerebbe individuare un'altra norma di rango super primario capace di giustificare un intervento dello statuto in materia. Questa sarebbe stata, secondo alcuni, proprio l'art. 123 Cost.¹²: se lo statuto può regolare i rapporti fra gli organi della Regione si faticherebbe a comprendere perché la sola previsione dell'art. 121 Cost. "non possa coesistere con una autonoma determinazione" in merito ai procedimenti di adozione degli atti primari¹³. L'art. 121 Cost., allora, potrebbe venire interpretato nel senso di escludere solamente il conferimento di un potere generale di normazione primaria all'esecutivo, ma non che esso si svolga coinvolgendo preventivamente o successivamente il Consiglio. In tal modo, similmente a quanto accade a livello nazionale, non verrebbe intaccato il principio della riserva della funzione legislativa in capo agli organi assembleari¹⁴.

Ulteriori argomenti a sostegno della legittimità dell'intervento statutario, soprattutto per quanto concerne i decreti legge, sono stati ricavati dal fatto che, dopo la riforma del Titolo V ed in particolare dell'art. 117 Cost., alle Regioni è stata attribuita una potestà legislativa in molti settori piena, molto diversa rispetto al passato. Nel mutato assetto delle competenze, non avrebbe senso impedire di poter esercitare la funzione normativa primaria anche con atti aventi forza di legge. Ragionando diversamente, inoltre, si avrebbe che nelle 'materie regionali' non vi sarebbe alcun soggetto abilitato a far fronte alle situazioni di emergenza¹⁵.

Quelle indicate sono le principali ragioni, prescindendo da ogni considerazione di opportunità, addotte a favore della legittimità della previsione di decreti legge e decreti legislativi regionali negli statuti.

4. La Corte, invece, accogliendo le obiezioni avanzate da più parti in dottrina, mostra, ad avviso di chi scrive correttamente, di non condividere le impostazioni ora ricordate.

Certamente, nell'analizzare la decisione vanno tenute presenti le particolarità del caso concreto: non ci si trova, infatti, dinanzi ad un atto avente forza di legge adottato in virtù di una disposizione statutaria, ma di un atto legislativo adottato da un Commissario.

Ciò chiarito, va subito notato che la sentenza n. 361 del 2010 conferma quanto la Corte sembrava aver già affermato in una precedente occasione. Con

¹² M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 415 e s. L'A. nota come in assenza di un fondamento di rango costituzionale non potrebbe che darsi una risposta negativa all'ammissibilità di atti aventi forza di legge regionali.

¹³ C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, cit., p. 103 .

¹⁴ M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 416.

¹⁵ N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, cit. L'A. ritiene tale argomento "centrale" soprattutto al fine di rivedere la giurisprudenza costituzionale sul punto. L'utilità del riconoscimento di atti con valore di legge regionali, considerando la nuova suddivisione della potestà legislativa operata dall'attuale formulazione dell'art. 117 Cost., viene affermata anche da: T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, p. 201. Tuttavia, i medesimi autori, nell'edizione del 2008 dell'opera, sembrano mutare orientamento affermando (p. 190) che l'utilità dell'introduzione "è da discutere".

la sentenza n. 378 del 2004, infatti, dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale della norma dello statuto umbro relativa ai testi unici in quanto essa non ha attribuito alla Giunta l'esercizio della potestà legislativa, ma ha solo previsto un particolare *iter* di approvazione delle leggi, la stessa Corte sembra presupporre sia la tassatività dell'elenco delle fonti primarie, sia soprattutto l'inderogabilità delle competenze costituzionali¹⁶.

Infatti, la motivazione su cui si fonda la pronuncia è strettamente connessa con la lettera dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione. Proprio da tale disposizione deriva il principale argomento per escludere la competenza della Giunta ad adottare atti con forza di legge¹⁷. Essa va intesa nel senso di riservare il potere legislativo solo in capo al Consiglio¹⁸. Una conclusione differente, oltre a non risultare in armonia con la costituzione¹⁹, potrebbe essere raggiunta solo ammettendo la derogabilità della regola. Operazione che non consentita in quanto non prevista espressamente. Ciò a maggior ragione se si considera come laddove il revisore costituzionale ha previsto un simile potere lo ha fatto in modo esplicito²⁰.

Inoltre, la norma ora richiamata conferma, oggi anche nelle esplicite parole della Corte, l'esistenza di un implicito, ma fondamentale precetto costituzionale che riserva alla stessa Costituzione la facoltà esclusiva di disciplinare le fonti ad essa immediatamente subordinate sia nel numero sia in merito alla titolarità del potere di adottarle²¹. Una simile conclusione si basa sulla considerazione della

¹⁶ S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. D'ATENA (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, p. 138; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Le Regioni 2005*, p. 595; A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in www.forumcostituzionale.it e in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 2341; M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, cit., p. 210 (che nota giustamente come la sentenza n. 378 del 2004 si ponga "in linea con la precedente giurisprudenza della Corte in materia").

¹⁷ A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2415 e s.; M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, cit., p. 209 e s.; A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, cit., p. 198 e ss.; A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, cit., 2008, p. 2341.

¹⁸ G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo 2001*, p. 1140 e s. Il ragionamento indicato nel testo sembra trovare conferma anche dalla presenza di apposite norme costituzionali quali gli artt. 70, 76 e 77 della Costituzione. In senso analogo si esprime A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.forumcostituzionale.it.

¹⁹ P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 178, considera l'introduzione degli atti con forza di legge regionali non in armonia con la costituzione, soprattutto alla luce della lettura che la Corte costituzionale ha dato di questo vincolo a partire dalla sent. n. 304 del 2002.

²⁰ P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it; A. RUGGERI, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Torino, 2001, p. 99.

²¹ Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 99; T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 191; A. BARBERA, *La forma di governo negli statuti regionali*, in *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, 2001, p. 22. Anche A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in A. FERRARA (a cura di) *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, p. 169, evidenzia che l'art. 123 non detta alcuna regola da cui si possa trarre una facoltà per gli statuti di disciplinare fonti diverse da quelle ivi indicate. In questo quadro dovrebbe essere precluso l'intervento dello statuto stesso in virtù del principio del numero chiuso delle fonti primarie.

“particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo”.

Il principio del *numerus clausus* delle fonti primarie²², imponendosi alle Regioni, fra l'altro in virtù del rispetto dell'armonia con la Costituzione, priva del necessario e principale fondamento la tesi dell'ammissibilità degli atti aventi valore di legge regionali²³. In questo quadro, infatti, persino la competenza in materia di forma di governo resta subordinata al vincolo ora ricordato²⁴.

Più precisamente, anche riconoscendo che il nuovo articolo 123 Cost. si possa astrattamente prestare a differenti letture, non si può superare l'ostacolo derivante dalla mancanza dell'espressa attribuzione costituzionale della facoltà di apportare deroghe nell'ambito dell'introduzione delle fonti primarie regionali. In questo quadro, anche gli statuti si vedono riconosciuta la possibilità di occuparsi soltanto degli aspetti concernenti il procedimento di formazione delle leggi, quali l'iniziativa e la pubblicazione, e non di quelli attinenti alla distribuzione delle competenze, poiché, sul punto l'art. 121, secondo comma, Cost. dà esso stesso una regola precisa²⁵.

Nella decisione, quindi, viene considerata infondata l'opinione secondo cui, nel regolare la forma di governo, gli statuti siano abilitati a creare liberamente un autonomo ordinamento delle fonti, specie se di rango primario. In effetti, dall'incontestabile assunto che la distribuzione del potere normativo influenza gli assetti istituzionali di un ente non può automaticamente trarsi la conclusione che lo statuto possa introdurre nuovi atti con forza di legge. Con ciò non si intende, ovviamente, disconoscere lo stretto legame ora indicato, ma si vuole solo dire che “la distribuzione del potere legislativo è sottratto agli statuti perché già determinato dalla Costituzione”²⁶.

Oltre alle obiezioni indicate e fatte proprie dalla Corte costituzionale, l'introduzione di atti aventi valore di legge delle Regioni pone ulteriori perplessità. Nell'impossibilità di indicarle tutte²⁷, in questa sede sembra utile

²² L'enunciazione della teoria secondo cui alle fonti primarie sarebbe sottratta la facoltà di intervenire sulla tipologia delle fonti legislative è stata formulata da V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, Milano, 1968, p. 937 e ss.

²³ S. BARTOLE, R. BIN, G. FALCON, R. TOSI, *Diritto regionale*, Bologna, 2005, p. 124.

²⁴ R. TOSI, *Le 'leggi statutarie' delle Regioni ordinarie*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di) *Le fonti di diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, p. 55 e s.; P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, cit. Quest'ultima rileva, a sostegno della propria impostazione, che il concetto di armonia va inteso, considerata la lettura datane dalla Corte, in senso ampio. Sul punto si veda, di recente, N. VICECONTE, *La forma di governo nelle regioni ad autonomia ordinaria*, Napoli, 2010, p. 116.

²⁵ A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali*, cit., p. 167 e s. L'A. ricava dalla disposizione costituzionale la conclusione che così disponendo essa abbia voluto riservare a sé stessa ogni decisione in merito all'allocazione delle competenze normative. Il rilievo viene svolto non solo riguardo alle fonti primarie ma anche per ciò che riguarda gli altri atti normativi ivi compresi i regolamenti. In sostanza, sarebbe precluso allo statuto (perché riservato alla Costituzione) qualunque intervento sulla definizione delle competenze normative. Anche per U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni 2000*, p. 598 il fatto che l'art. 121 non faccia riferimento ai decreti legge o ai decreti legislativi dovrebbe valere a escludere la loro ammissibilità in ambito regionale.

²⁶ R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionali*, in *Le istituzioni del federalismo 2001*, p. 104 e s.; A. D'ATENA, *Nuovi statuti regionali e posizione delle assemblee legislative*, cit., p. 159.

²⁷ Per ulteriori approfondimenti ed indicazioni bibliografiche sia consentito rinviare a S. CATALANO, *La "presunzione di consonanza". Esecutivo e Consiglio nelle Regioni a statuto ordinario*, Milano,

sottolineare come una simile ipotesi non sia, probabilmente, coerente con la forma di governo delle Regioni a statuto ordinario. In effetti, come è stato giustamente osservato, più un ordinamento si allontana dal regime parlamentare classico e più cresce il peso dell'esecutivo e del suo Presidente, più dovrebbe applicarsi in maniera rigida il principio della divisione dei poteri. Di conseguenza, la funzione legislativa dovrebbe essere attribuita esclusivamente all'Assemblea per bilanciare il maggior ruolo assegnato all'organo di governo²⁸.

La previsione di atti primari della Giunta potrebbe avere, allora ripercussioni negative sui rapporti fra questa e il Consiglio limitando ulteriormente le prerogative dell'Assemblea²⁹ che, fra l'altro, vedrebbe limitata, a causa delle conseguenze particolarmente gravi, la possibilità di far valere in modo incisivo la responsabilità politica connessa all'adozione dei decreti³⁰. Risulterebbe, in vero, ancor più improbabile di quanto non sia a livello nazionale che il Consiglio sanzioni con un voto di sfiducia la Giunta che abusi del potere normativo d'urgenza.

5. La risposta negativa sull'ammissibilità degli atti aventi forza di legge regionali lascia aperto il problema di individuare quale sia il soggetto abilitato a intervenire per affrontare eventuali emergenze nelle materie di competenza regionale.

La principale ipotesi da prendere seriamente in considerazione è quella di un intervento del Governo nazionale con decreto legge. Questa eventualità pone peculiari interrogativi fra cui, su tutti, quello di vagliare la costituzionalità dell'intervento dello Stato in settori di competenza regionale³¹.

A favore della legittimità di tale soluzione, comunque, va rilevato che, da un lato, l'esistenza dei presupposti della straordinaria necessità ed urgenza indicati dall'art. 77 Cost. e, dall'altro, quella di assicurare in maniera unitaria interessi di ordine generale cui fa riferimento l'art. 120 Cost., non privano il Governo del potere di adottare decreti legge³². In sostanza, l'art. 77 Cost., in

2010, p. 328 e ss.

²⁸ P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, cit. Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 96 e s. Particolare è la posizione di M. OLIVETTI, *Nuovi statuti*, cit. p. 417 che, pur ritenendo ammissibili gli atti aventi forza di legge regionali, condivide il rilievo secondo cui il rafforzamento del Presidente potrebbe essere bilanciato dall'attribuzione di tutte le competenze legislative al Consiglio.

²⁹ F. DONNINI, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/199*, in M. CARLI (a cura di) *Il ruolo delle Assemblee elettive I*, Torino, 2001, p. 232; M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti leggi regionali?*, in www.associazioneitalianadeicostituzionalisti.it.

³⁰ M. BELLETTI, *Un altro argomento contro i decreti legge regionali*, in *Quaderni costituzionali* 2002, p. 812 e ss.

³¹ I problemi segnalati nel testo vengono evidenziati da N. ZANON, *Decreti-legge. Governo e Regioni dopo la revisione del Titolo V*, cit.; P. CAVALERI, *Diritto regionale*, cit., p. 179 e s.; A. CONCARO, *Revisione del Titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*, cit.; IDEM, *Decreto-legge e nuovo Titolo V della Costituzione*, in A. SIMONCINI (a cura di), *L'emergenza infinita. La decretazione d'urgenza in Italia*, Macerata, 2006, p. 139 e ss.

³² A. D'ALOIA, P. TORRETTA, *La legge regionale nei nuovi statuti*, cit., p. 200; M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, cit., p. 207 e s. che nota come il "principio di necessità" dovrebbe assicurare la legittimità costituzionale anche della legge di conversione. Pone l'accento sull'esistenza dei presupposti di necessità ed urgenza A. DEFFENU, *Art. 121*, cit., p. 2416.

questi casi, manterrebbe “la funzione per la quale era stato originariamente concepito”, ossia consentire un rapido intervento normativo in situazioni “oggettivamente eccezionali”³³.

Una simile conclusione trova conferma anche nella prassi. Emblematica è la vicenda dell'incidente avvenuto il 18 aprile 2002 al grattacielo Pirelli, sede della Regione Lombardia. Qui fu proprio il Governo ad intervenire, con il decreto legge 6 maggio 2002, n. 81, sospendendo i termini dei procedimenti amministrativi regionali³⁴.

Più in generale, va tenuto presente che, alla luce della giurisprudenza costituzionale in tema di riparto della funzione legislativa che ha interpretato in maniera ampia le materie indicate dall'art. 117, secondo comma, Cost., sarà sempre possibile individuare un titolo capace di giustificare l'azione degli organi dello Stato³⁵.

* Ricercatore di diritto costituzionale, Università degli Studi di Milano.

³³ A. CONCARO, *Decreto-legge e nuovo Titolo V della Costituzione*, cit., p. 143 e s.

³⁴ M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, cit., p. 209 (e nota n. 9).

³⁵ In generale, sull'ampia interpretazione delle materie di cui all'art. 117 Cost. e sul mancato mutamento dell'esercizio della funzione legislativa da parte dello Stato si veda N. ZANON, (voce) *Legge Statale*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Milano, 2006, p. 3451 e ss. (spec. p. 3453).