

## IL POTERE NORMATIVO DELLA GIUNTA REGIONALE

di Alfonso Vuolo \*

(pubblicato negli Scritti in onore di Michele Scudiero, Jovene editore, Napoli, 2008, tomo IV)

**SOMMARIO:** 1. Premessa. – 2. Gli atti aventi forza di legge. – 3. La vicenda dei testi unici. – 4. La potestà regolamentare nel contesto della riforma costituzionale e le prime incertezze applicative. – 5. Il fondamentale ruolo dello statuto nella disciplina delle fonti regionali. – 6. La titolarità della potestà regolamentare. – 6.1. Segue: le opzioni radicali. – 6.2. Segue: la condivisione del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio. – 6.3 Segue: le opzioni all'interno delle Regioni ad autonomia differenziata. – 7. L'emanazione dei regolamenti. – 8. La dislocazione della potestà regolamentare nell'ambito dell'esecutivo regionale. – 9. Le riserve di legge e di regolamento. – 10. La tipologia dei regolamenti regionali. – 11. Il sistema delle garanzie.

1. *Premessa.* – Sui limitati poteri normativi delle giunte regionali si è detto molto nel passato. L'affidamento della potestà legislativa e regolamentare al Consiglio per le regioni di diritto comune (e per buona parte di quelle speciali), da un lato, e l'impossibilità per gli esecutivi di adottare atti aventi forza di legge, dall'altro, costituiscono per lungo tempo delle paratie insormontabili.

Il dibattito in argomento si è, però, alimentato di nuova linfa nel corso della XIII legislatura con le modifiche apportate al testo costituzionale con particolare riguardo alla profonda rivisitazione della potestà regolamentare regionale. Non solo, ma la modifica dell'art. 123, nel riconoscere alla potestà statutaria la determinazione della forma di governo, ha indotto numerosi commentatori a chiedersi se in tale nozione fosse rientrata la dislocazione del potere normativo tra Giunta e Consiglio fino al punto di poter implicare il riconoscimento alla prima della competenza ad adottare atti aventi forza di legge.

La nuova stagione statutaria, dunque, ha aperto – tanto a livello primario quanto a livello secondario – scenari chiusi da tempo sui quali è opportuno soffermarsi.

2. *Gli atti aventi forza di legge.* – L'evenienza di prevedere atti regionali aventi forza di legge è stata evidenziata all'indomani dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001. Si è fatto leva su vari argomenti tra cui: il considerevole ampliamento delle competenze legislative regionali, che in via generale sono piene in virtù della clausola residuale di cui al quarto comma dell'art. 117; la possibilità – derivante dall'affidamento della forma di governo alle regole statutarie – di costituire in autonomia un sistema delle fonti regionali; l'inammissibilità nelle materie concorrenti di interventi statali, limitati alla fissazione di principi fondamentali, mediante decreti legge, che, invece, per loro natura, dovrebbe contenere misure di immediata applicazione; l'opportunità di stabilire nello statuto regole riguardo al carattere oggettivo della neces-

sità e dell'urgenza, al fine di prevenire abusi<sup>1</sup>. La previsione di atti aventi forza di legge all'interno dello statuto avrebbe, inoltre, il pregio di recuperare pieno significato all'art. 134 della Costituzione nella parte in cui è riconosciuta alla Corte il sindacato di legittimità sulle "leggi e gli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni".

Dalla lettura degli statuti approvati dopo la riforma affiora che, nonostante qualche ipotesi pur timidamente affacciata nel dibattito<sup>2</sup>, nessuna Regione abbia previsto il potere della Giunta di adottare atti normativi di rango primario, né nella forma di decreti-legge né in quella di decreti legislativi.

In alcuni casi, anzi, è dato rinvenire disposizioni che espressamente escludono tale evenienza, come, ad esempio, quando è stabilito che la potestà legislativa di spettanza del Consiglio non può essere delegata<sup>3</sup>. In altri, invece, la facoltà per la Giunta di intervenire in via d'urgenza in materia di competenza dell'assemblea – salva la ratifica da parte di questa – è ammessa soltanto con riferimento agli atti amministrativi<sup>4</sup>.

E' verosimile che sia stata reputata ancora valida la precedente impostazione per la quale non sarebbe giustificabile l'attribuzione di siffatto potere alla Giunta, considerati, da un lato, il numero chiuso degli atti normativi di rango primario nel nostro sistema costituzionale e, dall'altro, l'assetto monocamerale dell'organo rappresentativo regionale e la sua modesta consistenza numerica tale da non giustificare in questo ambito ciò che invece è previsto a livello statale<sup>5</sup>. Peraltro, il raffronto tra l'art. 121, da un lato, e il combinato disposto degli artt. 70, 76 e 77, dall'altro, induce a ritenere che appartenga al Consiglio in via esclusiva l'esercizio delle potestà legislative<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> In dottrina N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, 3 luglio 2002, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it). In tal senso anche M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, spec. 416 – 417.

<sup>2</sup> Ad esempio, si veda il così detto "terzo promemoria" dei lavori della Commissione per la revisione dello statuto in Campania, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>3</sup> Art. 34, St. Umbria; art. 26, St. Piemonte; art. 49, St. Emilia Romagna; art. 32, St. Lombardia. In dottrina è stato anche rilevato che la delega nelle materie concorrenti presenterebbe l'inconveniente di un doppio livello di principi: il primo delineato dalla legge cornice, il secondo dalla legge regionale delegante. Così Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, 2000, spec. 104.

<sup>4</sup> Art. 49, St. Emilia Romagna.

<sup>5</sup> Argomento ritenuto decisivo da M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*, 8 luglio 2002, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).; sul punto anche le considerazioni di P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, *ivi*, 12 luglio 2002.

<sup>6</sup> Così G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, spec. 1140. Con specifico riguardo alla decretazione d'urgenza nelle materie concorrenti è stato, poi, osservato, che la disciplina approntata dal Governo statale potrebbe avere carattere cedevole rispetto alla successiva normazione regionale, A. CONCARO, *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, 3137 ss.; in tal senso anche P. CAVALERI, *Diritto regionale*, Padova, 2006, spec. 167. Si veda di recente A. CONCARO, *La decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale nel quadro del rinnovato titolo V della Costituzione: alcune riflessioni alla luce della giurisprudenza costituzionale e della prassi recente*, in *Giustizia amministrativa*, 2005, 1073 ss.

Può anche darsi che alcuni orientamenti manifestati dalla Corte, in occasione delle impugnative governative avverso le prime deliberazioni statutarie, siano stati intesi esprimere una visione limitativa delle novelle costituzionali, a fronte di letture molto più larghe che pure erano affiorate nel panorama dottrinale. E, dunque, molte regioni abbiano fatto di necessità virtù, astenendosi dal proporre nel panorama politico-istituzionale argomenti sui quali la Corte, pur in presenza di un diverso (almeno in parte) quadro ordinamentale, aveva espresso il suo contrario avviso.

Resta, in ogni caso, da verificare, alla luce dello scarso rendimento di alcune assemblee, se le procedure d'urgenza per l'approvazione dei disegni di legge, in seno al Consiglio, possano costituire un efficace rimedio all'esigenza di far fronte con misure immediate a situazioni di emergenza territorialmente delimitate. E' verosimile che a siffatte situazioni si provvederà sovente con ordinanze contigibili e urgenti da parte delle autorità competenti, rispetto alle quali la prassi evidenzia, purtroppo, non pochi eccessi.

3. *La vicenda dei testi unici.* – Riguardo alla distribuzione della funzione normativa all'interno delle Regioni non può, però, essere sottaciuto che in alcuni casi l'esigenza di conferire più poteri normativi alla Giunta trapeli da alcune disposizioni statuarie che non contravvengono – almeno formalmente – al principio secondo il quale, appunto, solo il Consiglio può esercitare la funzione legislativa.

Il riferimento è, in particolare, ai testi unici.

Può notarsi, ad esempio, che, secondo l'art. 40 dello statuto umbro, il Consiglio regionale può autorizzare con legge la Giunta a redigere, entro un tempo stabilito, progetti di testi unici di riordino e di semplificazione delle disposizioni riguardanti uno o più settori omogenei. La legge determina l'ambito del riordino e della semplificazione e fissa i criteri direttivi, nonché gli adempimenti procedurali a cui la Giunta si deve conformare. Traspare più di una affinità con la legge delega quanto al contenuto necessario dell'autorizzazione. Il procedimento conseguente, tuttavia, si caratterizza per il fatto che il testo unico non è emanato con atto dell'esecutivo; nel termine assegnato dalla legge, infatti, la Giunta presenta il progetto di testo unico delle disposizioni di legge al Consiglio per l'approvazione finale con sole dichiarazioni di voto.

E' stato osservato, in dottrina, che questi testi rappresentano strumenti normativi di confine, che danno luogo quantomeno ad un *tertium genus* tra leggi ed atti aventi forza di legge<sup>7</sup>.

Secondo l'avviso della Corte costituzionale, nel caso di specie il Consiglio non procede al conferimento di deleghe legislative alla Giunta trattandosi, piuttosto, di un semplice incarico di presentare allo stesso organo legislativo regionale, entro termini perentori, un progetto di testo unico<sup>8</sup>.

Eppure nella impugnativa governativa era stato censurato l'art. 40 della

---

<sup>7</sup> A. MORRONE, *Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2005, spec. 60 – 61. Per l'esperienza precedente alle riforme costituzionali si veda M. MALO, *I testi unici di leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1990, 335 ss.

<sup>8</sup> Sent. 378 del 2004.

delibera statutaria perché avrebbe violato il principio della separazione tra organo legislativo e organo esecutivo: la Giunta avrebbe disciplinato illegittimamente materie di competenza legislativa senza potersi riconoscere capacità sanante alla approvazione finale del testo unico da parte del Consiglio, stante il suo carattere meramente formale in quanto priva di potere di modifica del testo.

Va rimarcato che, in tale occasione, la Corte non offre alcuna precisazione esplicita riguardo alla possibilità in astratto per lo statuto di prevedere atti aventi forza di legge, pur se – è stato rilevato – “sembra assecondare la tesi dell’inammissibilità degli atti aventi forza di legge”<sup>9</sup>.

Vero è che essa si limita ad una lettura minimale dell’autorizzazione consiliare tesa unicamente al riordino e alla semplificazione della normativa; la stessa previsione dell’obbligo di modificare la legge di autorizzazione alla redazione del testo unico per eventuali proposte (presentate nel periodo previsto per l’espletamento dell’incarico dato all’esecutivo), tese ad emendare leggi che ne dovrebbero essere oggetto, sta a confermare – secondo il Giudice delle leggi – che ogni modifica sostanziale della legislazione da riunificare spetta alla legge regionale e che, quindi, la Giunta nella sua opera di predisposizione del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale.

Assume ancora maggiore significato l’articolo in questione se poi si considera che le disposizioni contenute nei testi unici possono essere abrogate solo con previsione espressa: l’approvazione di deroghe, di modifiche e di integrazioni deve essere testuale e prevedere, previa verifica del coordinamento formale, l’inserimento delle nuove norme nel testo unico. Dell’effettiva capacità vincolante di queste disposizioni soltanto l’esperienza concreta potrà dare prova.

Di eguale tenore, sia pure con qualche variante, sembrano essere le disposizioni dello statuto calabro<sup>10</sup>, mentre solo eventuale appare il ruolo della Giunta nell’elaborazione di questi testi nelle previsioni dello statuto emiliano<sup>11</sup>.

Appare, dunque, confermato che l’attribuzione della competenza normativa di livello primario in favore dell’esecutivo regionale debba avere necessariamente fondamento costituzionale: gli statuti si sono spinti fin là dove è possibile per soddisfare l’esigenza, da molti avvertita, di riconoscere alla Giunta un più incisivo ruolo nei processi decisionali di livello legislativo<sup>12</sup>.

Tale impianto, del resto, sembra trovare “conforto” nel novellato art. 127 della Costituzione: infatti, mentre al primo comma è stabilito che “il Governo, quando ritenga che *una legge regionale* ecceda la competenza della Regione,

<sup>9</sup> COSÌ G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli statuti regionali*, in *Le Regioni*, 2004, spec. 595.

<sup>10</sup> L’art. 44 prevede anche in questo caso l’approvazione del testo unico da parte dell’assemblea con unico voto ma previo parere del Consiglio delle autonomie locali e della consulta statutaria.

<sup>11</sup> L’art. 54 prevede che il Consiglio “può” incaricare la Giunta di predisporre il testo unico, stabilendo un termine entro cui operare il riordino della materia. E’ previsto, inoltre, a dimostrazione del maggior ruolo riconosciuto all’assemblea nell’elaborazione di tali atti che essi, di norma, sono approvati secondo la procedura redigente.

<sup>12</sup> Si tratterebbe di un “aggiramento” del limite secondo B. CARAVITA DI TORITTO, *L’autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, spec. 324.



può promuovere la questione di legittimità costituzionale ...", al secondo comma è statuito che "la Regione, quando ritenga che *una legge o un atto avente valore di legge* dello Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale ...".

Persiste, d'altronde, l'attualità delle ragioni addotte, nel previgente sistema, dalla Corte costituzionale<sup>13</sup> nel disconoscere la facoltà per gli esecutivi regionali di adottare atti con forza di legge: anzi, forse, esse si nutrono di nuovi argomenti. Al di là del carattere eccezionale delle previsioni di cui agli artt. 76 e 77 della Costituzione, infatti, la deduzione circa l'agilità del procedimento legislativo regionale, in virtù del numero limitato dei membri del Consiglio e la connotazione unicamerale, dovrebbe essere rafforzata dai sensibili mutamenti in tema di forma di governo. Il mantenimento del sistema di elezione diretta del Presidente della Giunta combinato con il principio elettorale di assicurare a questi una stabile (declinata sul modello dell'art. 5, L. cost. n. 1 del 1999, nel senso di preconstituita) maggioranza consiliare<sup>14</sup>, dovrebbe in teoria (ma la prassi denuncia non poche fibrillazioni in seno alle assemblee) preludere ad un rapporto osmotico tra Giunta e Consiglio, sicché la rapida approvazione delle leggi dovrebbe essere – almeno tendenzialmente – assicurata.

Peraltro, proprio nella sentenza 50 del 1959, l'illegittimità degli atti regionali aventi forza di legge derivava dal contrasto di questi non solo con il principio di funzionalità organizzativa ma anche con quelli di struttura dell'ordinamento, quale quello della divisione dei poteri, la cui osservanza, secondo la Consulta, il Costituente avrebbe preteso più rigorosamente nell'assetto regionale (a differenza di quello statale<sup>15</sup>), garantendo, in tal modo, la massima conformità ai principi democratici.

Una siffatta impostazione<sup>16</sup> ha, con ogni probabilità, scoraggiato dall'intraprendere strade diverse in occasione del rinnovo degli statuti, perché, in assenza di espresse previsioni costituzionali abilitanti<sup>17</sup>, sarebbe stato altrimenti facile contestare l'alterazione dell'ordine normale delle competenze e, dunque, la "disarmonia" delle norme statutarie con il dettato costituzionale.

<sup>13</sup> Sentenze 50/1959, 32 e 51/1961, 69/1983.

In dottrina, come noto, la tematica è stata oggetto di specifica considerazione e, in particolare, da M. SCUDIERO, *Ancora in tema di decreti-legge regionali*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1960, II, 160 ss.

<sup>14</sup> In tema, tra i tanti, A. CHIAROMONTE, *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Torino, 2006, 136 ss.

<sup>15</sup> Sull'evoluzione della delegazione legislativa a livello statale, S. STAIANO, *Legge di delega e decreto legislativo delegato*, in *Il diritto, Enciclopedia giuridica del Sole 24 ore*, vol. VIII, 2007, 756 ss.

<sup>16</sup> Condivisa da M. SCUDIERO, *Ancora in tema di decreti-legge regionali*, cit., spec. 161, il quale, invece, rimarcava, con dovizia di argomentazioni, che il tenore delle disposizioni negli statuti speciali del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta avrebbero potuto condurre a differenti conclusioni.

<sup>17</sup> Si noti che manco nelle Regioni di diritto speciale, alla luce delle modifiche apportate ai rispettivi statuti dalla legge costituzionale n. 2 del 2001, si registrano novità di rilievo riguardo alla possibilità per gli esecutivi di adottare atti aventi forza di legge, né sono state introdotte disposizioni che contemplano, alla stregua di quanto avvenuto nelle Regioni ordinarie, procedimenti speciali per la formazione di testi unici.

4. *La potestà regolamentare nel contesto della riforma costituzionale.* – Venendo alla potestà regolamentare, è appena il caso di sottolineare che le fonti secondarie – come noto – non sono state oggetto, in generale, di una compiuta disciplina in Costituzione. L'art. 87 si limita a fissare il potere del Capo dello Stato di emanare i regolamenti statali. L'art. 121, comma 2, invece, stabiliva in modo insolito che nelle Regioni a statuto ordinario il Consiglio esercitava le “potestà legislative e regolamentari” attribuite alla Regione, sicché la Giunta era priva di qualsiasi strumento normativo: l'anomalia per alcuni fu solo apparente, giacché, potendo la Regione essere delegata a porre norme attuative di leggi statali ai sensi del previgente art. 117, comma 2, Cost., si voleva garantire per questa via l'intervento dell'assemblea rappresentativa regionale in chiave attuativa di disposizioni di fonti statali<sup>18</sup>.

Il quarto comma dell'art. 121, inoltre, conteneva un'ulteriore singolarità dal momento che il Presidente della Giunta regionale era competente a promulgare sia le leggi che i regolamenti, ciò che fu spiegato con il fatto che i regolamenti, al pari delle leggi, erano di competenza consiliare<sup>19</sup>. L'art. 123, comma 1, infine, demanda tuttora allo statuto la regolazione della pubblicazione dei regolamenti.

Nelle previsioni di molti statuti il procedimento di formazione dei regolamenti fu pressoché identico a quello della legge, differenziandosi, in negativo, per la fase integrativa dell'efficacia (ex art. 125, comma 1, Cost.), giacché esso era soggetto, alla stregua di un atto amministrativo, al controllo preventivo dell'apposita Commissione statale. Non solo, ma una volta pubblicato poteva essere impugnato nelle forme consentite dall'ordinamento: dinanzi alla Corte sollevando conflitto di attribuzione e dinanzi ai giudici comuni con differenti effetti (disapplicazione da parte del giudice ordinario, annullamento da parte di quello amministrativo). Per di più, assottigliandosi negli ultimi anni lo spettro degli atti soggetti al controllo preventivo (per giunta limitato ai soli profili di legittimità), questo permaneva in riferimento (oltre agli atti costituenti adempimento degli obblighi comunitari) ai soli regolamenti regionali con l'eccezione di quelli attinenti l'autonomia organizzativa, funzionale e contabile dei Consigli regionali<sup>20</sup>.

Ciò, come noto, provocò due fenomeni: da un lato il frequente ricorso da parte della Giunta e dei singoli assessori ad atti che, nonostante la forma amministrativa (circolari, istruzioni, ecc.), avevano contenuto propriamente normativo; dall'altro, la ritrosia del Consiglio a fare uso della potestà regolamentare, giacché, oltre a non cagionare alcuna economia procedurale, l'utilizzo dello strumento legislativo costituiva una maggiore garanzia per la Regione, concretizzandosi, al massimo, il relativo controllo nel ricorso preventivo alla Corte costituzionale da parte del Governo.

Solo in alcune Regioni ad autonomia differenziata (Sicilia, Trentino Alto

---

<sup>18</sup> V. COCOZZA, *Alcune riflessioni sui regolamenti regionali alla luce delle innovazioni contenute nella legge costituzionale n. 1/1999*, in *Rivista amministrativa della Regione Campania*, 2000, 185.

<sup>19</sup> In dottrina, V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giuridica Treccani*, vol. XXVI, 1991.

<sup>20</sup> Per effetto dell'art. 17, c. 32, L. n. 127 del 1997.

Adige, Friuli Venezia Giulia), invece, i rispettivi Statuti riconobbero – e tuttora riconoscono – alla Giunta la competenza all'adozione dei regolamenti, benché confinati all'esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio, e al Presidente della Giunta quella di emetterli sotto la forma dell'emanazione, fuorché la Sicilia dove è ancora prevista la forma della promulgazione<sup>21</sup>.

La L. cost. 1/1999 ha poi modificato l'art. 121 sia al secondo che al quarto comma. Al secondo comma sono state soppresse le parole "e regolamentari", sicché è ora espressamente previsto che il Consiglio regionale esercita le "potestà legislative". Il quarto comma è stato novellato nel senso che il Presidente della Giunta emana (e, quindi, non promulga più) i regolamenti.

A prima lettura sembrava che il legislatore costituzionale avesse depurato il testo costituzionale da quelle anomalie ora segnalate in argomento. Ma la sensazione dell'avvenuta razionalizzazione dei poteri normativi all'interno della Regione era destinata a rivelarsi fallace, giacché la previgente disposizione di cui all'art. 121, comma 2, della Costituzione era stata ripresa pedissequamente in molti Statuti, le cui disposizioni non sono state espressamente abrogate dalla L. cost. n. 1 del 1999.

Peraltro, molti autori<sup>22</sup> hanno evidenziato che la sottrazione espressa della potestà regolamentare al Consiglio avrebbe dovuto collocarsi nel più ampio quadro della riforma costituzionale che si caratterizza, per un verso, nell'ampliamento dell'oggetto necessario dello statuto regionale che assume la competenza a disciplinare – tra l'altro – la forma di governo regionale e, per l'altro, nella forma di governo transitoria, introdotta dall'art. 5, L. cost. 1/1999, che "costituzionalizza" alcune parti della L. 43/1995, rafforzando in particolare il ruolo dell'esecutivo mediante l'elezione diretta del suo Presidente e l'ineludibile coeva permanenza in carico di questi e del Consiglio<sup>23</sup>.

Da qui il bivio dinanzi al quale si è trovato l'interprete: a) ritenere che la novella costituzionale non avesse effetto fino alla riforma degli Statuti da parte delle Regioni e, nelle more, applicare le disposizioni dello statuto non aggiornato; b) oppure reputare che la modifica costituzionale, contenente implicitamente l'assegnazione della potestà in questione alla Giunta, avesse efficacia immediatamente precettiva<sup>24</sup>.

<sup>21</sup> Art. 13, comma 2, St.

<sup>22</sup> Per tutti, B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, spec. 99 ss.

<sup>23</sup> Tra gli altri si vedano i contributi di G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare delle regioni nel processo di riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2002, 417 ss.; O. ZANASI, *I regolamenti regionali dalla L. cost. n. 1 del 1999 alla L. cost. n. 3 del 2001*, in *Quaderni regionali*, 2002, 779 ss. Sugli effetti complessivi della riforma anche per quanto concerne il rapporto con le fonti statali A. DE ROBERTO, *La normativa regolamentare dopo il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 2002, 7 ss.; M. AVVISATI, *Il potere regolamentare tra tensioni centripete e competenze delle Regioni*, in *Politica del diritto*, 2005, 351 ss.; da ultimo, A. POGGI, *La potestà regolamentare tra Stato e Regioni ed altri enti territoriali*, in *Il regionalismo italiano in cerca di riforme*, a cura di A. Di Giovine e A. Mastromarino, Milano, 2008, 181 ss.

<sup>24</sup> Ma di qui altro problema: l'antinomia doveva essere risolta mediante il criterio cronologico, cosicché le norme statutarie contrastanti col principio implicito all'art. 121, comma 2, erano da ritenersi abrogate, oppure mediante il criterio gerarchico, che avrebbe preteso, ogni volta, il promuovimento di incidenti di costituzionalità sulla legge statale di approvazione dello statuto di

L'incertezza teorica ha avuto ricadute immediate sulla prassi: si è verificato che in alcune esperienze regionali le Giunte hanno iniziato ad esercitare la potestà in parola; in altre, invece, i Consigli hanno ritenuto integra la propria competenza.

Su impulso della Conferenza Stato-Regioni l'incertezza sembrava essere dissolta dalla direttiva del 17 marzo 2000 a cura del Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio, rivolta agli allora esistenti commissari di governo<sup>25</sup>. In essa era precisato che il legislatore costituzionale avesse voluto distinguere più nettamente dal passato la funzione legislativa da quella regolamentare, sicché la seconda apparteneva ormai alla Giunta, di cui era stato rafforzato il ruolo di esecutivo della Regione; a sostegno della conclusione era richiamata anche la modifica del quarto comma dell'art. 121, che, nel riconoscere il potere di emanazione e non più di promulgazione dei regolamenti da parte del Presidente della Giunta, profilava una qualche similitudine – a diverso livello – con il ruolo con il Presidente della Repubblica.

Tale interpretazione, foriera nell'immediato della rivalutazione della fonte regolamentare<sup>26</sup>, riceveva anche il conforto di qualche pronuncia cautelare del giudice amministrativo<sup>27</sup>, in cui si affermava che la nuova formulazione dell'art. 121, comma 2, paresse ad un primo esame idonea ad incidere direttamente sulla titolarità del potere regolamentare. Non solo, ma anche nella giurisprudenza della Corte era scorto – ancorché sotto forma di *obiter dictum* – qualche argomento a favore della immediata traslazione della competenza dall'assemblea all'esecutivo<sup>28</sup>.

Tuttavia, questi primi orientamenti erano destinati ad alterne vicende dinanzi ai consessi della giustizia amministrativa<sup>29</sup> e poi a, definitivamente, naufragare con alcune successive pronunce della Corte costituzionale.

---

ciascuna Regione per contrasto sopravvenuto con la Costituzione. Su tale specifico punto le considerazioni di R. TOSI, *La competenza regolamentare dei consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quaderni costituzionali*, 2001, 123 ss.

<sup>25</sup> Su tali vicende, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, 639 ss.

<sup>26</sup> Sull'incremento del numero dei regolamenti emanati prima della sentenza n. 313 del 2003 della Corte, si veda A. G. ARABIA, *La produzione regolamentare nella settima legislatura regionale*, in *www.issirfa.cnr.it*.

<sup>27</sup> T.a.r. Lombardia, Milano, sez. III, ordinanza 23 novembre 2000, n. 3827.

<sup>28</sup> Ord. n. 87 del 2001, con commento di P. GIANGASPERO, *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 752 ss.

<sup>29</sup> Il riferimento è in particolare alla sentenza dello stesso T.a.r. Lombardia, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 868 (sulla quale si veda l'ampio commento di E. BALBONI – M. MASSA, *Un giudizio amministrativo dal tono costituzionale: la potestà regolamentare regionale dopo la legge cost. n. 1 del 1999*, in *Le Reg.*, 2002, 609 ss.; nonché di N. PAGLIARIN, *Il riparto della competenza del potere regolamentare nelle regioni ordinarie al vaglio del giudice amministrativo*, in *Foro amm. TAR*, 2002, 829 ss.) la cui efficacia è stata poi sospesa dal Consiglio di Stato, sez. IV, ord. 12 aprile 2002, n. 1359. Si vedano, in senso favorevole alla titolarità della potestà regolamentare della Giunta per effetto della legge costituzionale n. 1 del 1999, T.a.r. Puglia, sez. I, 11 giugno 2003, n. 2401, in *Foro amm. Tar*, 2003, 2058; T.a.r. Lazio, sez. III, 26 maggio 2003, n. 4690, in *Foro amm. Tar*, 2003, 1671; T.a.r. Puglia, Lecce, sez. II, 17 marzo 2003, n. 792, in *Ragiusan*, 2004, 237-8 52; T.a.r. Puglia, sez. I, 16 dicembre 2002, n. 5637, in *Ragiusan*, 2003, 231-2 94; in particolare, T.a.r. Lazio, sez. III, 10 luglio 2002, n. 6252, in *Foro amm. Tar*, 2002, 2525.



##### 5. Il fondamentale ruolo dello statuto nella disciplina delle fonti regionali.

– Come noto, la Corte costituzionale con sentenza n. 313 del 2003 ha dichiarato illegittimo l'art. 3 della legge lombarda n. 2 del 2002<sup>30</sup> nella parte in cui rimetteva alla Giunta la possibilità di adottare un regolamento di attuazione della disciplina in essa contenuta. Ciò sulla base della considerazione che, con la soppressione dell'inciso "e regolamentari" dal secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, il legislatore costituzionale si è limitato unicamente a sottrarre al Consiglio la potestà regolamentare riconoscendo allo statuto di poterla ordinare diversamente. Per l'effetto sono astrattamente possibili, oltre le due opzioni radicali (riconoscimento della potestà in via esclusiva al Consiglio o alla Giunta), altre scelte organizzative, come, ad esempio, che lo statuto rimetta al legislatore regionale la facoltà di disciplinare il potere regolamentare. Nel frattempo, nel silenzio della Costituzione e in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare deve riconoscersi prevalenza all'autonomia regionale, di modo che vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 Cost.<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Recante "Istituzione del corpo forestale regionale". La sentenza è stata commentata, tra gli altri, da M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai consigli*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2984 ss.; V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza n. 313 del 2003*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale "ri-consegna" il potere regolamentare ai consigli regionali, nella "transizione infinita" verso i nuovi statuti*, in *Le Regioni*, 2003, 2990 ss.; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, n. 2/3, 2004, 648; P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, *ivi*, 658; N. LUPO, *Sulla titolarità del potere regolamentare regionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2004, 153 ss.; nonché A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>31</sup> Nelle more della approvazione del nuovo statuto, la competenza deve ritenersi di pertinenza del Consiglio atteso che gli articoli 6, comma 1, 33, comma 1, e 37, comma 1, dello statuto lombardo (L. 339/1971) prevedono espressamente che il Consiglio esercita la potestà legislativa e regolamentare. Quindi, le disposizioni impugnate si pongono in contrasto con l'art. 121 della Costituzione, atteso che riconoscono alla Giunta regionale di disciplinare, con apposito regolamento, l'organizzazione e la dotazione strumentale del corpo forestale regionale, e, con un successivo provvedimento, di dare attuazione concreta alla struttura del corpo forestale, con la determinazione dell'organizzazione e dell'organico, distinti rispetto a quelli della medesima Giunta regionale.

Ritorna, insomma, la formula più volte adoperata "l'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione"<sup>32</sup>, ancorché, all'epoca, lo statuto avesse ancora forma di legge statale.

La Corte non si sofferma su tutte le argomentazioni addotte dalla difesa regionale a partire, ad esempio, dalle modalità di emissione dei regolamenti da parte del Presidente della Giunta sotto la forma dell'emanazione piuttosto che della promulgazione, che, come detto, nel passato si giustificò appunto col fatto che l'approvazione di tali atti normativi spettava al Consiglio<sup>33</sup>.

Per converso ulteriori argomenti avrebbero potuto aggiungersi a sostegno della conclusione cui è pervenuto il Giudice delle leggi.

In disparte i profili di teoria generale, pure evidenziati in dottrina, secondo cui le regole sulla produzione normativa degli enti regionali, costituendo meta-norme, debbono trovare collocazione in un testo sostanzialmente costituzionale qual è lo statuto<sup>34</sup>, spinge nel verso indicato dalla Corte anche la lettera dell'art. 123, comma 1, della Costituzione, che demanda allo fonte statutaria, appunto, la pubblicazione dei regolamenti regionali oltre che la disciplina del diritto d'iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi, che è locuzione così ampia da comprendervi anche i regolamenti. Di tal che, se allo statuto, indiscutibilmente, compete disciplinare alcuni aspetti della fase integrativa dell'efficacia nonché quella dell'iniziativa, ne discende che nessun intralcio può frapporsi ad un suo intervento per quanto attiene alla fase della formazione dei regolamenti e, soprattutto, all'attribuzione della relativa competenza.

Ancora più significativa è la circostanza che allo statuto è assegnata la determinazione della forma di governo, che è concetto non definito nel diritto positivo essendo di derivazione prettamente dottrinale, sicché, in consonanza con lo spirito della riforma, tende ad assumere una valenza estensiva (ma col limite generale dell'armonia con la Costituzione<sup>35</sup>).

---

<sup>32</sup> Il principio sarà nuovamente ribadito con la di poco successiva sentenza 324/2004, in cui è sancito che la disposizione censurata (l'art. 11 comma 3 lett. i), l. reg. Campania 1 luglio 2002 n. 9), stabilendo che la Giunta regionale, in mancanza di un "atto legislativo" del Consiglio regionale e fino alla approvazione di "una legge organica sul sistema integrato della comunicazione in Campania", disciplini con regolamento "la localizzazione e l'attribuzione dei siti di trasmissione delle reti pubbliche per l'emittenza radiotelevisiva e per le telecomunicazioni e gli strumenti di sostegno eventualmente necessari", contrasta con la mancanza di una nuova disciplina statutaria relativa al potere regolamentare delle regioni. La sentenza è stata commentata tra gli altri da T. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del titolo V della Costituzione: "reperita consolidant"*, in *Le Regioni*, 2004, spec. 703 – 704. Riguardo alla Campania deve essere segnalata anche la sentenza 119 del 2006. Alle pronunce della Corte si sono poi uniformati i giudici comuni. Ad esempio, si vedano, T.a.r. Campania, Napoli, sez. I, 2 ottobre 2006, n. 8432, in *Foro amm. Tar*, 2006, 10, 3284; T.a.r. Campania, Napoli, sez. I, 3 agosto 2006, n. 7844, *ivi*, 2006, 7-8, 2594.

<sup>33</sup> Su tali aspetti, in dottrina, S. M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, 2001, 493.

<sup>34</sup> M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa*, in *Le Regioni*, 2000, 813 ss.

<sup>35</sup> Su tale limite si vedano, tra i tanti, i contributi di A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, 175 ss.; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, 563 ss.; A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'"armonia con la Costituzione" e i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2001, 453 ss.

Con ciò non si vuole sostenere che lo statuto debba esaurire l'intera disciplina delle fonti, circostanza in verità scarsamente auspicabile per l'irrigidimento che fatalmente ne deriverebbe, ma esso deve contenere "un congruo nucleo di premesse normative"<sup>36</sup>, che dovranno essere poi sviluppate, in ragione del livello in cui si colloca ciascuna potestà: a titolo esemplificativo, dal regolamento interno del Consiglio con riferimento alla legge e dalla legge con riguardo alla potestà regolamentare<sup>37</sup>.

Il convincimento che lo statuto sia la fonte competente a contenere le linee generali dell'ordinamento trae origine – ancora una volta – dal solido argomento costituito dalla lettera dell'art. 123, secondo cui ad esso compete fissare "i *principi fondamentali* di organizzazione e funzionamento" che è formula sensibilmente diversa da quella previgente, che si riferiva *tout court* alla "organizzazione interna della Regione".

6. *La titolarità della potestà regolamentare.* – A questo punto è necessario verificare le opzioni in concreto adottate in sede di esercizio della potestà statutaria da parte di ciascuna Regione.

6.1. *Segue: le opzioni radicali.* – Volendo prendere le mosse dalle Regioni in cui è stata effettuata una scelta netta nel senso di attribuire la potestà in questione esclusivamente alla Giunta o al Consiglio, si segnala lo statuto abruzzese.

Esso estromette la Giunta dall'esercizio della potestà regolamentare, fatta eccezione per il limitato potere di iniziativa regolamentare, condiviso con ciascun componente del Consiglio<sup>38</sup>. È degna di nota la circostanza che solo per i regolamenti (mentre è escluso per le leggi) è previsto il potere deliberante (oltre quello redigente) della commissione consiliare competente in materia, con la possibilità per la Giunta o per un decimo dei consiglieri di richiedere la trattazione secondo il procedimento ordinario<sup>39</sup>.

La scelta compiuta nella Regione Abruzzo, che ripropone uno scenario in nulla dissimile da quello precedente alla riforma costituzionale, si presta, tuttavia, a qualche notazione critica.

Non sul piano della legittimità costituzionale dell'opzione, beninteso.

Infatti, le indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale riguardo all'ampia autonomia statutaria in argomento derivante dal disposto dell'art. 123 dovrebbero assicurare idonea copertura. Per altro la scelta di conservare la potestà normativa secondaria al Consiglio potrebbe trovare un ulteriore argomento a sostegno nell'art. 121, comma 2, dal momento che l'assemblea può esercitare oltre alla funzione legislativa "le altre funzioni conferitegli dalla

---

<sup>36</sup> L'espressione è di M. SCUDIERO, *Gli istituti della partecipazione popolare nella prospettiva della nuova potestà statutaria*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili comparati*, Milano, 2001, spec. 75.

<sup>37</sup> Richiama l'attenzione sull'opportunità – anziché sulla giuridica necessità – di una disciplina statutaria delle fonti, R. TOSI, *Regole statutarie in tema di fonti regionale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 97 ss.

<sup>38</sup> Artt. 13 e 36, St.

<sup>39</sup> Art. 38, St.

Costituzione e dalle leggi". Su questo aspetto, invero, si era rilevato in passato che allo statuto fosse consentito il dosaggio delle competenze tra Giunta e Consiglio<sup>40</sup>: secondo l'avviso della Corte<sup>41</sup>, il secondo comma dell'art. 121 si concretizzava in una mera potenzialità per l'assemblea il Consiglio di essere titolare di funzioni (si badi, però) amministrative, ma che non era interdetto allo statuto – proprio per il riferimento contenuto nell'art. 123 all'organizzazione interna – la devoluzione diretta (o indiretta tramite il rinvio alla legge) di siffatte funzioni agli altri organi necessari nei limiti segnati dal primo comma del medesimo art. 123.

Le perplessità, piuttosto, derivano dall'osservazione dell'esperienza regionale finora maturata, dalla quale affiora, come rilevato, che il ricorso alla fonte regolamentare è stato inutile (se non, addirittura, pregiudizievole) per il Consiglio; le Giunte, d'altro canto, hanno rimediato alla menomazione dei poteri normativi con l'emanazione di atti formalmente amministrativi ma a contenuto tipicamente normativo, con il deleterio risultato di ingenerare notevoli incertezze nell'interprete, costretto a distinguere tra atti con la medesima forma quali potessero assurgere a parametro di legittimità.

Del resto nelle forme di governo contemporanee – al di là della loro qualificazione, come hanno messo in luce studi in chiave comparata<sup>42</sup> – la linea tendenziale è quella di riconoscere poteri normativi agli esecutivi, in una cornice di precisi limiti tracciati dalla Costituzione o dalla legge<sup>43</sup>.

Insomma, per dirla con le parole di Falcon (secondo il quale soltanto circostanze e ragioni speciali potrebbero giustificare la dislocazione della potestà regolamentare in capo al Consiglio) "non si intende oggi per quale ragione [...] il Consiglio dovrebbe fare *regolamenti* anziché *leggi*"<sup>44</sup>. Né pare convincere sull'utilità di siffatta opzione la circostanza pure presente in alcuni statuti di differenziare (semplificandolo) il procedimento di formazione del regolamento da quello della legge: anzi, se è vero che le materie di competenza regionale soggiacciono ad una generale riserva (almeno relativa) di legge si dovrebbe configurare il paradosso che lo stesso organo prima vari una legge e poi un regolamento per la disciplina della stessa materia. Se poi, in ipotesi, la riserva di legge non dovesse sussistere, ulteriori inconvenienti si profilerebbero: l'organo che detiene le varie potestà normative potrebbe in teoria preferire la fonte regolamentare con sensibili risvolti riguardo al sistema delle garanzie.

Difatti, le ragioni per le quali può essere promosso innanzi alla Corte costituzionale il ricorso governativo sono differenti a seconda se l'atto impugnato

---

<sup>40</sup> A. D'ATENA, *Regione (in generale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, 1988, ora anche in *Costituzione e Regioni. Studi*, Milano, 1991, 31.

<sup>41</sup> Sent. 567/1988.

<sup>42</sup> A. PEGORARO - A. REPOSO, *Le fonti del diritto negli ordinamenti contemporanei*, Bologna, 1993, 155 ss.; nonché i risultati della ricerca *Aspetti della funzione normativa in alcuni ordinamenti di democrazia pluralistica*, in *Nomos*, 2005, 121 ss.

<sup>43</sup> Altra conferma viene dall'ordinamento delle autonomie locali in cui è riconosciuta per la prima volta la potestà regolamentare in capo alla Giunta comunale, limitatamente alla materia dell'ordinamento degli uffici e dei servizi e, comunque, nel rispetto dei criteri generali stabiliti dal Consiglio (art. 5, comma 4, L. 127/97, che ha aggiunto l'art. 35, comma 2bis, L. 142/1990, poi ripetuto dall'art. 48, comma 3, D. Lgs. 267/2000).

<sup>44</sup> G. FALCON, *Considerazioni sulla riforma regionale*, in *Le Regioni*, 2000, spec. 607.



sia legislativo o regolamentare. Nel primo caso il ricorso in via principale al giudizio di legittimità costituzionale è rivolto a tutelare l'interesse obiettivo all'eliminazione delle leggi incostituzionali, quale che sia il vizio denunciato e, dunque, a prescindere dagli effetti che sul piano dell'ordinamento generale possano anche indirettamente conseguire<sup>45</sup>, come conferma l'art. 127, comma 1, della Costituzione che abilita il Governo ad impugnare la legge regionale qualora ecceda la competenza assegnata alla Regione (a differenza dell'impugnazione degli atti legislativi statali limitata all'ipotesi di lesione della competenza riconosciuta alla Regione). Nel secondo caso, invece, l'impugnazione nelle forme del conflitto di attribuzione deve essere circoscritto ai soli casi di lesione o menomazione delle competenze costituzionalmente garantite al soggetto ricorrente<sup>46</sup>, sicché nelle restanti ipotesi il regolamento potrà essere sindacato soltanto dai giudici comuni.

Diametralmente opposta alla scelta abruzzese si è rivelata quella compiuta nello statuto pugliese, che riconosce la potestà alla sola Giunta<sup>47</sup>. Tale soluzione, in verità, pur apparendo meno discutibile proprio per le regioni appena illustrate, non è esente anch'essa da qualche rilievo.

Ad esempio, in tal modo si rischia di allontanare dal circuito decisionale il Consiglio nel momento in cui lo Stato nelle materie di potestà esclusiva ex art. 117, secondo comma (evidentemente, al di fuori dei casi di riserva assoluta), deleghi, ai sensi del successivo sesto comma, la Regione all'esercizio della potestà regolamentare.

Il profilo problematico, non a caso, è avvertito in questi statuti, laddove si rinvengono misure volte a recuperare un ruolo all'assemblea regionale o, almeno, alle sue articolazioni: è previsto, infatti, che i regolamenti (indipendentemente dalla loro natura) sono sottoposti al parere obbligatorio, ma non vincolante, delle commissioni consiliari permanenti<sup>48</sup>, il quale, decorsi trenta giorni, si intende, in ogni caso, espresso favorevolmente<sup>49</sup>.

**6.2. Segue: la condivisione del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio.** – Al di fuori dei casi prima richiamati si registra una tendenza nettamente prevalente a riconoscere l'esercizio della potestà regolamentare a Giunta e Consiglio differenziando gli ambiti di intervento di ciascuno.

In particolare, può evidenziarsi la propensione ad affidare all'assemblea regionale la competenza ad approvare i regolamenti delegati dallo Stato ai sensi dell'art. 117, c. 6<sup>50</sup>. Nello statuto lombardo è previsto che vengano assegnati

<sup>45</sup> Corte cost., sent. 274/2003.

<sup>46</sup> Corte cost., sent. 245/1992.

<sup>47</sup> Art. 44, St.

<sup>48</sup> Art. 39, St. Umbria.

<sup>49</sup> Art. 44, St. Puglia.

<sup>50</sup> Questa è stata la scelta adottata nelle regioni Lazio (art. 23), Calabria (art. 43), Toscana (art. 42), Lombardia (art. 41) e Liguria (art. 50). In quest'ultima si affiancano, però, anche quelli di esecuzione e di attuazione di leggi statali. La disposizione in questa parte non è perspicua: si potrebbe ipotizzare che si riferisca a regolamenti che intervengono in materie di potestà concorrente, ponendosi, tuttavia, in tal caso se occorre una preventiva autorizzazione in forma legislativa. Sullo statuto ligure si vedano le considerazioni di G. G. FLORIDIA, *Lo Statuto e le altre fonti regionali. Soluzioni, silenzi e orientamenti nel nuovo statuto della Regione Liguria*, in Qua-

alla commissione competente ferma restando la votazione finale di spettanza del Consiglio, il quale a maggioranza assoluta può, tuttavia, attribuire – a sua volta – alla Giunta regionale l’approvazione di siffatti regolamenti.

A questo filone sono, altresì, riconducibili quelle norme statutarie volte a riconoscere, in generale, la titolarità della funzione al Consiglio, il quale, tuttavia, con legge può demandare alla Giunta l’approvazione dei singoli atti normativi<sup>51</sup>. All’opposto pare collocarsi lo statuto piemontese: se è vero che in linea di principio la potestà regolamentare spetta alla Giunta, è poi previsto che questa debba esercitarsi secondo i principi e le modalità stabilite dalla legge regionale, salvo i casi in cui la legge medesima non riservi al Consiglio la potestà in questione.

Tuttavia, al di là della formale imputazione a questo o a quell’organo della funzione in parola, sembra evidente la preponderanza del legislatore a stabilire di volta in volta chi in concreto debba esercitarla.

Sono paradigmatiche queste previsioni circa l’estrema mobilità delle scelte statutarie in tema di allocazione della funzione normativa di rango secondario, al punto che è stato evidenziato il rischio concreto di sovrapposizioni derivante dalla coesistenza di due livelli di potere regolamentare<sup>52</sup>.

In questo solco si colloca anche lo statuto emiliano nella parte in cui prevede che la Giunta approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale, eccetto quelli delegati di competenza dell’assemblea<sup>53</sup>. Analogamente nello statuto della regione Lazio è stabilito che la Giunta esercita la funzione regolamentare nei limiti previsti dalle specifiche leggi regionali, fermo restando che i regolamenti delegati rientrano nella competenza del Consiglio<sup>54</sup>.

Una linea di tendenza affiora dalla lettura dei vari statuti. Quando la potestà regolamentare è affidata alla Giunta, sovente è assicurata al Consiglio una qualche forma di cooperazione nell’ambito del procedimento di formazione dell’atto.

Può notarsi, a tal riguardo, che in molti casi lo schema di regolamento è sottoposto al parere obbligatorio della commissione consiliare permanente, entro un termine prestabilito<sup>55</sup>, scaduto il quale la Giunta può procedere all’approvazione dell’atto<sup>56</sup>. Singolare, invece, appare la previsione dello statuto dell’Emilia-Romagna nella parte in cui prevede il parere dell’assemblea – e non della commissione – sulla conformità allo statuto o alla legge dei regolamenti approvati dalla Giunta<sup>57</sup>.

Scarna è, invece, la disciplina riguardo al procedimento di formazione dei

---

*demi regionali*, 2005, 533 ss.

<sup>51</sup> Art. 35 dello statuto delle Marche.

<sup>52</sup> P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2007, 102.

<sup>53</sup> Art. 49, St.

<sup>54</sup> Art. 47, St.

<sup>55</sup> Trenta giorni in Puglia, Toscana e Liguria; sessanta giorni in Lombardia; secondo le modalità stabilite dal regolamento interno del Consiglio regionale in Umbria.

<sup>56</sup> Art. 42, St. Toscana. Analogamente è previsto dall’art. 44, St. Puglia, ove è precisato, da un lato, che il parere non è vincolante e, dall’altro, che, decorso il termine di trenta giorni, il parere si intende favorevole. Riguardo a tale ultimo aspetto è altrettanto previsto nell’art. 42, St. Lombardia, e nell’art. 50, St. Liguria..

<sup>57</sup> Art. 28, c. 4, lett. n.

regolamenti di competenza consiliare. A tal riguardo merita di essere segnalato l'art. 41 dello statuto lombardo che consente al regolamento interno del Consiglio di deferire l'approvazione in sede redigente dell'atto sublegislativo alla commissione consiliare competente.

Nella rassegna compiuta occupano, infine, una posizione peculiare le previsioni dello statuto campano, giacché, ai sensi del combinato disposto degli artt. 26 e 59 del progetto<sup>58</sup>, il Consiglio approva i regolamenti deliberati dalla Giunta<sup>59</sup> entro sessanta giorni; decorso tale termine senza che l'assemblea si sia pronunciata, il Presidente della Giunta può emanare il regolamento. E' evidente il carattere compromissorio della scelta effettuata, dal momento che l'assemblea deve attendere la deliberazione del regolamento da parte dell'esecutivo ma poi questo deve essere approvato dal Consiglio entro il termine stabilito. Nulla è detto circa le modalità dell'approvazione e, in particolare, se l'atto possa in questa sede anche essere modificato: con ogni probabilità, sarà il regolamento interno del Consiglio a stabilire qualche regola al riguardo.

### 6.3 *Segue: le opzioni all'interno delle Regioni ad autonomia differenziata.*

– Molto più lineare appare la distribuzione della funzione regolamentare nelle Regioni ad autonomia differenziata.

E' conservata alla Giunta regionale del Trentino Alto Adige la deliberazione dei regolamenti per la esecuzione delle leggi approvate dal Consiglio regionale e al Presidente della Regione la conseguente emanazione<sup>60</sup>.

In Valle d'Aosta e in Sardegna<sup>61</sup> il Consiglio continua ad esercitare la potestà regolamentare, mentre in Sicilia, all'inverso, è competente il Governo regionale. Nello statuto friulano è previsto ora il potere del Presidente di emanare i regolamenti deliberati dalla Giunta (art. 42), mentre è stato abrogato l'art. 46 anche nella parte in cui prevedeva che all'esecutivo spettava deliberare i regolamenti di esecuzione delle leggi approvate dall'assemblea. La L.R. 18 giugno 2007, n. 17, agli articoli 14 e 16 ha poi ribadito il potere della Giunta di deliberare i regolamenti e del Presidente di emanarli.

Non si registrano, dunque, significative novità nell'ambito delle regioni di diritto speciale ove sembra prevalere una rigidità di previsioni circa l'attribuzione a questo o a quell'organo della potestà regolamentare a differenza della maggiore flessibilità che contraddistingue la prevalente esperienza delle Regioni di diritto comune.

7. *L'emanazione dei regolamenti.* – Tutti gli statuti prevedono la competenza del Presidente della Giunta di emanare i regolamenti regionali indipendentemente se adottati dalla Giunta o dal Consiglio. La scelta, evidentemente, è

---

<sup>58</sup> Approvato in prima lettura il 12 giugno 2008 e pubblicato nel Bollettino ufficiale della Regione n. 31 del 4 agosto 2008.

<sup>59</sup> Secondo la procedura delineata dal successivo art. 59 che introduce una sorta di silenzio assenso.

<sup>60</sup> Artt. 37 e 38, St.

<sup>61</sup> Su quest'ultima le considerazioni di A. CAPRA, *Il potere regolamentare delle regioni tra dottrina e giurisprudenza. Le peculiarità della Sardegna quale regione a statuto speciale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2004, spec. 386 ss.

stata obbligata atteso il tenore del quarto comma dell'art. 121 della Costituzione.

Ovviamente tale profilo fa venire meno l'argomento, propugnato all'indomani dell'entrata in vigore della riforma costituzionale, secondo il quale la modifica della forma di emissione dei regolamenti (dalla promulgazione all'emanazione) si sarebbe giustificata proprio alla luce dell'immediato trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta. Tant'è che, anche laddove è stata assegnata *in toto* la potestà in questione al Consiglio, resta ferma la previsione del Presidente della Regione di emanare i regolamenti stessi.

Nessun statuto, invece, prevede espressamente la possibilità per il Presidente di rifiutare – almeno nell'ottica di un veto sospensivo – l'emanazione del regolamento. La circostanza non deve sorprendere se si considera che altrettanto avviene con riferimento alla promulgazione della legge<sup>62</sup>.

Il Presidente della Giunta, in effetti, sia per l'emanazione dei regolamenti sia per la promulgazione delle leggi non può affatto porsi come istanza neutrale – al pari del Presidente della Repubblica sugli atti normativi statali – volta al rispetto delle norme di rango superiore, giacché, qualunque sia la forma di governo prescelta da ciascuna Regione, egli si colloca a pieno titolo nel circuito regionale dell'indirizzo politico di maggioranza.

Peraltro, avendo tutti gli statuti optato per l'elezione diretta del Presidente della Giunta, è improbabile un eventuale dissenso di questi verso i regolamenti adottati dall'esecutivo, tenuto conto dell'elevato coefficiente di integrazione politica che dovrebbe essere assicurato – pur nel quadro dell'accordo di coalizione che alimenta il circuito maggioranza consiliare-esecutivo – dalla facoltà per il Presidente di nominare e revocare i membri della Giunta stessa.

Resta, in ogni caso, ipotizzabile il rifiuto dell'emanazione nel caso di sopravvenuta identificazione di palesi vizi radicali che inficino l'atto.

*8. La dislocazione della potestà regolamentare nell'ambito dell'esecutivo regionale.* – Dalle considerazioni che precedono deriva anche la conclusione che nella dislocazione della potestà regolamentare gli organi considerati sono stati unicamente la Giunta e il Consiglio, con la sola eccezione (in verità, marginale e, in ogni caso, del tutto peculiare) della competenza riconosciuta, in taluni casi, all'ufficio di presidenza del Consiglio regionale limitatamente all'organizzazione delle strutture da esso dipendenti<sup>63</sup>. Eppure, come noto, all'indomani delle riforme costituzionali era stata ipotizzata l'attribuzione della funzione ad altri organi (si pensi al Presidente della Giunta, oppure ai singoli assessori) anche in ragione della considerevole dilatazione delle materie di competenza (concorrente e residuale) regionale.

L'orientamento maturato dalla Corte sulle fonti secondarie a livello statale avrebbe potuto avere risvolti anche a livello regionale, in realtà pure abbozzati

---

<sup>62</sup> Sul potere di promulgazione della legge regionale si veda L. PANZERI, *Considerazioni introduttive sul potere di rinvio presidenziale delle leggi regionali e sugli altri possibili istituti "compensativi"*, in *Le Regioni*, n. 1-2, 2005, 103 ss.

<sup>63</sup> Ad esempio, art. 53, St. Lazio.



in qualche pronuncia dei giudici comuni<sup>64</sup>.

La Corte è stata adita più volte sulla effettiva costituzionalità di previsioni legislative su cui fonda il potere regolamentare dei singoli ministri e, in particolare, il potere di questi di emanarli sottraendoli al potere di emanazione riconosciuto in generale dall'art. 87 al Capo dello Stato. Il Giudice delle leggi ha escluso che la Costituzione, col solo cenno di cui all'art. 87, abbia inteso disciplinare la materia dei regolamenti statali: la legge, dunque, può attribuire il carattere di fonte ad atti che, per essere sforniti del valore di legge, siano diversi da quelli contemplati dai precetti costituzionali e nel contempo riconoscere ad un ministro la potestà di emanare norme regolamentari<sup>65</sup>. A tale visione è sotteso – ancora una volta – il convincimento che il sistema delle fonti, delineato in Costituzione, sia chiuso solo a livello primario.

Siffatti principi avrebbero potuto essere trasposti in ambito regionale nel senso che la Costituzione, non prevedendo alcunché sui regolamenti, avrebbe consentito allo statuto di poter intervenire liberamente.

Il disposto dell'art. 121, u. c., d'altronde, potrebbe non precludere il riconoscimento da parte dello statuto del potere regolamentare in capo al Presidente della Giunta<sup>66</sup>: infatti, la Corte nel passato ha chiarito che esso interessa unicamente i poteri necessari del Presidente della Regione, ai quali possono aggiungersene altri di natura amministrativa, previsti dallo statuto direttamente o attraverso il rinvio alla legge; poteri, dunque, che sono sottratti alla competenza amministrativa generale che derivava – e deriva tuttora – alla Giunta dalla qualificazione di organo esecutivo della Regione di cui all'art. 121, comma 3<sup>67</sup>.

Per quanto concerne, invece, il potere regolamentare degli assessori si potrebbe richiamare il medesimo art. 121, atteso che, come è stato chiarito dalla stessa Corte<sup>68</sup>, questo non detta un elenco esaustivo degli uffici regionali competenti ad adottare provvedimenti di rilevanza esterna.

Ciò nondimeno, è stato evidenziato sullo specifico argomento che l'affidamento della potestà regolamentare alla Giunta sarebbe maggiormente in sintonia col principio democratico, perché solo un organo collegiale può assicurare ponderazione delle decisioni, specie se di alto indirizzo come tutte quelle normative<sup>69</sup>.

Vero è che dalla citata sentenza 313 del 2003 non affiora un indirizzo della Corte per il quale, pur nella flessibilità delle previsioni costituzionali, vi sarebbe un principio implicito in base al quale gli organi titolari della funzione possono essere unicamente il Consiglio e/o la Giunta<sup>70</sup>. Traspare, anzi, da questa

<sup>64</sup> Il riferimento è alla citata sentenza del T.a.r. Lombardia, sez. III, 28 febbraio 2002, n. 868.

<sup>65</sup> Sent. 79/1970, 165/1989.

<sup>66</sup> E' il caso di ricordare che secondo N. ZANON, *Decreti-legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, cit., "in una forma di governo nella quale il Presidente (eletto direttamente) nomina e revoca i componenti della Giunta ... potrebbe risultare non solo non scandaloso, ma anche più verosimile, che l'adozione del decreto-legge sia decisa dal solo Presidente".

<sup>67</sup> Sent. 567/1988.

<sup>68</sup> Sent. 48/1983.

<sup>69</sup> C. E. GALLO, *Le fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2001, 109 ss.

<sup>70</sup> In particolare se si considera il punto 7.4 del considerato in diritto.

pronuncia anche un ruolo della legge – oltre che dello statuto – nella disciplina della potestà regolamentare. Ciò che potrebbe spostare il problema su un livello diverso, nel senso che la legge potrebbe prevedere la competenza del Presidente (o, addirittura, del singolo assessore) ad approvare regolamenti.

Ma un siffatta evenienza è da escludersi sul terreno concreto se non altro perché gli statuti, anche quando abbiano riconosciuto alla legge un ruolo significativo nella conformazione della potestà regolamentare, hanno sempre precisato che l'esercizio di questa potestà compete alla Giunta e/o al Consiglio. In tal modo sembra scongiurata l'apertura di un'ulteriore prospettiva problematica ovvero se, nel silenzio dello statuto, la legge regionale sia abilitata ad istituire ulteriori fonti<sup>71</sup>.

A ciò bisogna aggiungere, infine, che alcuni statuti – opportunamente – contengono un elenco delle fonti regionali<sup>72</sup>, tale da escludere, con ogni probabilità, un ruolo della legge nell'istituire altre fonti, ancorché di livello inferiore a quello primario.

Può dirsi che negli statuti finora aggiornati la potestà regolamentare sia stata attratta nell'universo delle funzioni normative piuttosto che di quelle amministrative<sup>73</sup>, evitandosi – condivisibilmente – la frammentazione dei centri di produzione di regole giuridiche.

*9. Le riserve di legge e di regolamento.* – Sul riparto della funzione normativa regionale ha una indubbia rilevanza il tema delle riserve di legge e di regolamento.

Il sesto comma dell'art. 117, stabilendo che “la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia che non sia di competenza esclusiva dello Stato”, potrebbe legittimare previsioni statutarie contenenti riserve di regolamento.

Ciò nondimeno, sembra che tale possibilità sia esclusa da un argomento di carattere testuale che si ricava da molteplici disposizioni contenute nel medesimo art. 117 della Costituzione: a) il primo comma esordisce stabilendo che la *potestà legislativa* è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali; b) il terzo comma, al primo periodo, elenca le materie che “sono materie di legislazione concorrente” e, al secondo periodo, stabilisce che “nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la *potestà legislativa*, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato”; c) il quarto comma prevede che spetta alle Regioni la *potestà legislativa* in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

A ciò si aggiunga l'impianto organizzativo generale che si ricava dal di-

---

<sup>71</sup> Profilo che, invero, dovrebbe essere a priori escluso se si tiene conto che tale evenienza è già stata oggetto di valutazione della Corte costituzionale (sent. 32/1961), che ha ritenuto illegittimo il conferimento ai singoli assessori del potere regolamentare da parte della legge regionale in quelle Regioni a statuto speciale in cui tale potere è affidato alla Giunta.

<sup>72</sup> Ad esempio, l'art. 39 dello statuto toscano.

<sup>73</sup> G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, cit., spec. 1247.

sposto dell'art. 121: al secondo comma è stabilito che il Consiglio esercita le *potestà legislative* attribuite alla Regione e al terzo comma si continua a qualificare la Giunta come l'organo *esecutivo* delle Regioni.

Stando, dunque, fermi alla lettera delle disposizioni appena citate, se ne dovrebbe inferire che le materie di competenza concorrente o residuale della Regione, di cui al terzo e quarto comma dell'art. 117, sono coperte almeno da una riserva relativa di legge<sup>74</sup>.

Ma, come noto, in dottrina è stata sostenuta la tesi che il riparto delle competenze tra Stato e Regioni sia più che tra atti tra ordinamenti o "microsistemi", nell'ambito dei quali ciascun ente è libero di autodeterminarsi riguardo alla distribuzione del potere normativo tra le varie fonti<sup>75</sup>.

Tale tesi, sostenuta in verità anche prima della riforma del titolo V, pare non convincere a maggior ragione dopo la riforma stessa.

Al solido argomento di carattere letterale può aggiungersi quello sistematico: prima della riforma l'introduzione di riserve di regolamento non avrebbe esautorato l'assemblea rappresentativa ad intervenire, giacché, come più volte si è detto, sia la potestà regolamentare che quella legislativa appartenevano al Consiglio, ponendosi al più la differenza per il sistema dei controlli e delle garanzie giurisdizionali.

Oggi, invece, la potestà regolamentare – come sopra si è tentato di evidenziare – è affidata in numerosi casi dallo statuto alla Giunta. Tale circostanza induce ad escludere la facoltà per lo statuto di introdurre nell'ordinamento regionale riserve di regolamento che sottrarrebbero materie all'intervento normativo dell'assemblea rappresentativa sotto forma di legge, intervento, come detto, garantito dal combinato disposto degli artt. 117, commi 3 e 4, e 121, comma 2, cui si annoda l'ulteriore garanzia prevista dall'art. 127, comma 1, che abilita il Governo ad impugnare dinanzi alla Corte le leggi regionali per qualunque vizio di legittimità.

Al Consiglio, d'altronde, permane inderogabilmente (e, dunque, lasciando da parte la forma di governo adottata da ciascuna Regione) l'attività normativa più rilevante (statutaria, che può eventualmente coinvolgere il corpo elettorale, e legislativa) unitamente a quella di indirizzo politico che, comunque, include – ex art. 126, comma 3, della Costituzione – la possibilità di sfiduciare il Presidente della Giunta, ancorché eletto a suffragio universale e diretto. La Giunta, al contrario, è organo *esecutivo*, al quale, coerentemente, competono funzioni amministrative e normative di rango secondario, non attribuite ad altri organi come il Presidente e gli altri membri della Giunta. Interferenze funzionali almeno dallo scarno disposto costituzionale non dovrebbero aversi o comunque dovrebbero essere fortemente circoscritte: in tal senso può spiegarsi il fatto che alla Giunta continua a non essere espressamente riconosciuta in Costituzione (e per l'effetto dagli statuti ordinari) la potestà di adottare atti con forza di legge.

---

<sup>74</sup> In tal senso, anche prima della riforma e facendo leva sulla lettera della disposizione, L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 361.

<sup>75</sup> A. RUGGERI, *La riforma costituzionale del Titolo V e i problemi della sua attuazione, con specifico riguardo alle dinamiche della normazione ed al piano dei controlli*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

Per di più, la normazione regionale conserva tutt'ora un carattere prettamente amministrativo, che, pertanto, resterebbe in ogni caso coperta dalla riserva relativa di legge di cui all'art. 97, primo comma, della Costituzione.

Se poi si considera la Corte ha sostenuto più volte la illegittimità di leggi regionali che nel demandare al regolamento della Giunta la disciplina di alcune fattispecie, non ponevano alcun criterio per delimitare la discrezionalità dell'esecutivo regionale, con ciò violando il principio di legalità sostanziale<sup>76</sup>, non possono residuare dubbi circa il carattere necessario del previo intervento del legislatore regionale.

Vero è che appare sempre più problematica la razionalizzazione ad unità del principio di legalità (specie se inteso in senso sostanziale) con le molteplici riserve di legge contenute nel testo costituzionale, che producono i loro effetti anche nell'ambito dell'ordinamento regionale<sup>77</sup>; a tacere poi delle riserve, anche assolute, fissate negli statuti.

Se lo statuto, poi, pone riserve di tal tipo in materie di legislazione concorrente o residuale, ciò potrebbe determinare un contrasto con l'art. 117, comma 6, nella parte in cui stabilisce che "la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia", che non sia di legislazione esclusiva statale.

Tuttavia, la disposizione costituzionale sembra, in tal caso, suscettibile di essere derogata – in ossequio al principio autonomistico – da previsioni statutarie che volessero affidare appunto l'intera materia alla disciplina della legge.

Per converso non è dato rinvenire negli statuti approvati interi ambiti materiali riservati alla fonte regolamentare. Invece, pare scorgersi in taluni casi il tentativo di assicurare al regolamento un ambito minimo: è il caso dello statuto del Lazio, secondo il quale l'organizzazione delle strutture regionali spetta sì al regolamento della Giunta ma nel rispetto (verso l'alto) di norme generali dettate dalla legge regionale e (verso il basso) del potere organizzativo dei dirigenti<sup>78</sup>. Ovviamente sembra problematico il rispetto di tale ordine di riparto, considerata non solo la collocazione mediana della fonte regolamentare, ma soprattutto la difficoltà – se non l'impossibilità – di tracciare una linea netta di demarcazione tra norme aventi carattere generale (affidate alla legge) e norme non aventi tale carattere (affidate alla fonte di rango secondario). Analoghe considerazioni possono formularsi in relazione all'art. 43 dello statuto calabrese, secondo il quale "la giunta adotta i regolamenti di organizzazione dell'amministrazione regionale secondo le disposizioni di principio dettate dalla legge regionale".

---

<sup>76</sup> Sentenza 307/2003, dalla quale, venendo in rilievo materie di tipo concorrente, dovrebbe trarsi la conclusione che non sono nemmeno ammessi i così detti regolamenti "semi-indipendenti", ossia quelli che danno attuazione a norme legislative statali senza l'intermediazione del legislatore regionale. nella sentenza 324/2003 è sancito che la competenza regolamentare attribuita alla Giunta regionale, in funzione "suppletiva" del mancato esercizio del potere legislativo, non può essere meramente autorizzata dalla legge regionale, ma deve anche essere delimitata o indirizzata, tanto più quando la potestà regolamentare sia destinata ad incidere, in termini di assoluta fungibilità rispetto alla fonte legislativa regionale, in un ambito oggettivo caratterizzato da riserve di legge. In dottrina C. CIRRI, *Considerazioni sul potere regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. n. 1/1999*, in *Il ruolo delle assemblee elettive*, a cura di M. Carli, vol. I, Torino, 2001, 209 ss.

<sup>77</sup> L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 191.

<sup>78</sup> Art. 53, St.



10. *La tipologia dei regolamenti regionali.* – Se è esatta la premessa da cui si muove (ossia che il vigente dettato costituzionale pone una generale riserva relativa di legge nelle materie di competenza regionale e, in ogni caso, il potere regolamentare è subordinato al principio di legalità), ne discende un'importante conseguenza sulla tipologia dei regolamenti regionali. A rigore, infatti, dovrebbero essere esclusi quelli indipendenti, che, se, invece, ammessi, avrebbero potuto sopperire in parte a quell'esigenza, manifestata da alcuni, di dotare l'esecutivo di atti aventi la forza di legge<sup>79</sup>.

In nessun statuto si fa cenno ad essi.

Anzi, quando è delineata la tipologia dei regolamenti<sup>80</sup>, risultano menzionati: a) a volte quelli di esecuzione, attuazione, integrazione e organizzazione<sup>81</sup>; b) altre volte solo quelli di esecuzione, attuazione e delegificazione, esclusi quelli di integrazione<sup>82</sup>; c) altre ancora solo quelli di attuazione delle leggi regionali e degli atti e delle norme comunitarie<sup>83</sup>, oltre che quelli delegati dallo Stato la cui approvazione, tuttavia, spetta al Consiglio<sup>84</sup>.

Per quanto concerne quelli di delegificazione è superfluo rilevare che in ambito regionale il presupposto logico di tale processo è costituito proprio dal riconoscimento della potestà regolamentare alla Giunta (o, meglio, dalla sottrazione di tale potestà al Consiglio).

Ciò posto, nulla vieta che possano essere avviati procedimenti di delegificazione, sebbene gli spazi non sembrino essere vasti in considerazione della scarsa quantità e qualità della produzione legislativa di molte Regioni.

Ad ogni modo dovrebbero essere escluse le così dette delegificazioni in bianco che scaturiscono dall'assenza di puntuali norme generali regolatrici della materia dettate dalla legge regionale proprio perché violerebbero la generale riserva relativa di legge e il principio di legalità sostanziale di cui si è detto, di tal che i regolamenti autorizzati dovrebbero in definitiva avere carattere attuativo e integrativo<sup>85</sup>. E in tal senso è stato pure osservato che sarebbe opportuna una

---

<sup>79</sup> G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, cit., spec. 1142; *contra*, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali*, 15 novembre 2001, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Sul tema, più in generale, D. MONE, *Il regolamento indipendente regionale tra unità e pluralismo delle fonti*, in *Politica del diritto*, 2003, 249 ss.

<sup>80</sup> Mancano nel caso dello statuto delle Marche e in quello emiliano. In quest'ultimo probabilmente la ragione consiste nella scelta di demandare alla legge i casi in cui la Giunta può approvare i regolamenti (art. 49).

<sup>81</sup> Così, ad esempio, art. 43, St. Calabria; art. 39, St. Umbria; art. 47 St. Lazio; l'art. 44, St. Puglia. Quest'ultimo elenca i regolamenti di integrazione separatamente da quelli di attuazione, sicché sarebbe accentuata la loro potenzialità innovativa, determinando una potenziale collisione col principio di legalità, osserva G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli Statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, cit., spec. 210.

<sup>82</sup> Art. 42, St. Lombardia.

<sup>83</sup> Sui regolamenti di esecuzione delle norme comunitarie si veda anche la sentenza della Corte 379 del 2004, punto 11 del considerato in diritto.

<sup>84</sup> Art. 42, St. Toscana. L'art. 50, St. Liguria, annovera altresì i regolamenti di esecuzione.

<sup>85</sup> In dottrina, si veda M. CARLI, *Potestà legislativa regionale e delegificazione*, in AA. VV., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione. Temi rilevanti e profili com-*

copertura statutaria che, pur nella duttilità delle previsioni, impedisca soluzioni legislative scarsamente avvertite sul piano della gerarchia delle fonti<sup>86</sup>.

A tal riguardo non può non essere rilevato che la stessa Corte, adita dal Governo in occasione dell'impugnativa della deliberazione statutaria umbra, ha sancito che la delegificazione in materie di potestà concorrente è possibile proprio perché la legge di autorizzazione deve contenere le norme generali regolatrici della materia nonché la clausola abrogativa delle disposizioni vigenti. Sicché "il rispetto di riserve di legge regionale esistenti nei differenziati settori" potrà essere verificato di volta in volta con l'impugnativa delle leggi abilitanti<sup>87</sup>.

Buona parte degli statuti – come logico che fosse – esclude la delegificazione nelle materie riservate alla legge dalla Costituzione o dallo statuto medesimo<sup>88</sup>, a volte anche distinguendo tra la tipologia di riserve<sup>89</sup>. Merita una notazione l'art. 27, c. 5, dello statuto piemontese che esclude la delegificazione nelle materie di legislazione concorrente e di eguale tenore appare anche quella dell'art. 43, c. 5, dello statuto calabrese che la ammette nelle sole materie di competenza esclusiva della regione<sup>90</sup>.

Qualche statuto fissa l'obbligo per la legge regionale di autorizzazione di dettare – mutuando la lettera dell'art. 17, comma 2, L. 400 del 1988 – le norme generali regolatrici della materia<sup>91</sup> e di individuare le disposizioni abrogate con effetto dall'entrata in vigore del regolamento<sup>92</sup>.

11. *Il sistema delle garanzie.* – Riguardo a quelle di natura giurisdizionale nulla cambia, dal momento che, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. m, la giurisdizione, le norme processuali, l'ordinamento civile e penale nonché la giustizia amministrativa sono materie affidate alla legislazione esclusiva dello Stato. Le disposizioni regolamentari, dunque, saranno sindacate dai giudici comuni secondo le modalità a tutti note.

A tal proposito meritano una notazione l'art. 56 dello statuto emiliano, alla cui stregua il decreto presidenziale di emanazione "reca in premessa gli elementi essenziali relativi al fondamento giuridico del regolamento", e l'art. 39 dello statuto toscano, secondo il quale sia le leggi che i regolamenti sono sempre motivati. Quest'ultimo sembra rafforzativo del sistema delle garanzie del cittadi-

---

parati, cit., 247.

<sup>86</sup> A. PATRONI GRIFFI, *La delegificazione nel sistema delle autonomie regionali. Il rapporto tra Giunta e Consiglio nella prospettiva aperta dalla legge costituzionale n. 1/1999*, in *I rapporti tra Parlamento e Governo attraverso le fonti del diritto. La prospettiva della giurisprudenza costituzionale*, a cura di V. Coccozza e S. Staiano, Torino, 2001, vol. II, 759 ss.

<sup>87</sup> Sent. 378 del 2004, punto 6 del considerato in diritto.

<sup>88</sup> Art. 43, c. 5, Calabria. Art. 27, c. 5, Piemonte.

<sup>89</sup> Art. 47, comma 2, lett. c, St. Lazio, che esclude la delegificazione nelle materie "non coperte da riserva assoluta di legge prevista dalla Costituzione né riservata alla legge regionale ai sensi dello Statuto".

<sup>90</sup> In tal senso anche l'art. 56, bozza St. Campania.

<sup>91</sup> Tuttavia l'art. 44, St. Puglia, si riferisce, più ampiamente, ai principi che la legge di delegificazione deve porre.

<sup>92</sup> Art. 27, c. 5, St. Piemonte; art. 39, St. Umbria; art. 42, St. Lombardia; art. 56, bozza St. Campania; art. 43, c. 5, St. Calabria, il quale, però, non prevede l'obbligo di individuare le disposizioni da abrogare.

no e, dunque, non può assumersi illegittimo per il solo fatto che l'art. 3, comma 2, L. 241/90, esonera dall'obbligo di motivazione gli atti normativi della pubblica amministrazione, atteso che tale disposizione non pare esprimere un principio generale che vincola la Regione, ai sensi dell'art. 29, c. 2, della stessa legge. Queste disposizioni sono, dunque, da salutare con favore perché, verosimilmente, potranno agevolare un più efficace sindacato da parte delle autorità giurisdizionali competenti.

Non sono state, invece, previste, nell'ambito del procedimento di formazione dei regolamenti, forme di consultazione dei soggetti e delle categorie interessate, ma non sembra escluso che, compatibilmente con le norme statutarie, a ciò possano provvedere, di volta in volta, singole previsioni legislative.

La partecipazione al procedimento di formazione dei regolamenti è, invece, assicurata, in maniera espressa, al Consiglio delle autonomie locali. Quando la determinazione delle competenze non sia rinviata alla legge<sup>93</sup>, in alcuni statuti è previsto che esso esprima un parere sulla proposta di regolamento qualora riguardi l'attribuzione e l'esercizio delle competenze degli enti locali. Gli organi regionali lo possono disattendere con motivazione espressa<sup>94</sup> o, in taluni casi, a maggioranza assoluta<sup>95</sup>. Le disposizioni in questione manifestano molteplici profili di interesse tra cui è opportuno limitarsi a segnalare la possibilità implicita di intervenire con atto normativo di rango secondario in materie di competenza degli enti locali il che potrebbe indurre a ritenere che l'art. 118 della Costituzione non contenga riserve assolute di legge. Forse non è casuale che altri statuti nulla stabiliscano al riguardo o non precisino il livello dell'atto normativo, sul quale è richiesto il parere di siffatto organo<sup>96</sup>, o lo limitino espressamente ai soli atti legislativi<sup>97</sup>. Tant'è che, secondo l'avviso della Corte, è illegittimo affidare alla Giunta regionale – in via suppletiva – la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale<sup>98</sup>.

Più ampie forme di partecipazione possono essere assicurate dal referendum regionale. L'impostazione del previgente art. 123 non è stata scalfita dalla riforma: la disciplina è affidata (almeno in prima battuta) allo statuto; non è specificata la natura del referendum; resta fermo l'oggetto che può essere costi-

---

<sup>93</sup> Ad esempio, l'art. 45, St. Puglia.

<sup>94</sup> Art. 66, St. Toscana; art. 29, St. Umbria.

<sup>95</sup> Art. 72, St. Abruzzo, e art. 23, bozza St. Campania: in entrambi i casi si tratta del Consiglio.

<sup>96</sup> Ad esempio, l'art. 38, St. Marche.

<sup>97</sup> Ad esempio, l'art. 54, St. Lombardia.

<sup>98</sup> Sent. 246 del 2006, oggetto di svariati commenti tra cui, A. RUGGERI, *La Corte, i regolamenti di autonomia locale e le oscillazioni della "logica" sistemica (a prima lettura di Corte cost. n. 246 del 2006)*, in *Le Regioni*, 2007, 172 ss.; G. DI COSIMO, *Norme cedevoli: un genere, due specie*, *ivi*, 168 ss.; G. DI GENIO, *La riserva costituzionale di competenza dei regolamenti di autonomia locale*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la "riserva di regolamento locale" secondo la Corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 2476 ss. Più in generale sulle interferenze tra fonti secondarie statali e regionali, D. BESSI, *Il turismo e le interferenze interordinamentali (legittime o legittimate) degli atti regolamentari: la Corte adotta due pesi e due misure!*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2007, 547 ss.

tuito dalle leggi e dai provvedimenti amministrativi, che sembra locuzione inclusiva anche dei regolamenti regionali. Di tal che, se il referendum può essere consultivo e può riguardare anche atti regolamentari, sembra del tutto logico che la partecipazione alla formazione dell'atto secondario possa essere consentita agli appartenenti alla comunità regionale.

In effetti ciò è stabilito, in taluni casi, senza alcuna apparente limitazione<sup>99</sup>. Non è, tuttavia, espressamente contemplato in altri, benché possano essere assoggettate iniziative legislative e provvedimenti amministrativi<sup>100</sup>. E' da segnalare, inoltre, che nel progetto dello statuto campano è previsto il referendum approvativo che può interessare anche i regolamenti regionali<sup>101</sup>.

Fuoriuscendo dal procedimento di formazione, non può annoverarsi nel sistema regionale delle garanzie il referendum abrogativo, al quale generalmente possono essere sottoposti i regolamenti<sup>102</sup>: non mancano, tuttavia, eccezioni che destano qualche perplessità<sup>103</sup>. In taluni casi, invece, sono escluse solo alcune tipologie di regolamenti<sup>104</sup>, in altri i limiti sono analoghi a quelli della legge<sup>105</sup>.

Un'ultima notazione.

Prima della riforma della parte II del titolo V mancava a livello regionale un organo consultivo caratterizzato dalla terzietà che potesse intervenire nella fase precedente all'entrata in vigore del regolamento.

Come noto, molti statuti, recentemente approvati, contengono nell'ambito dell'organizzazione regionale organismi, così detti, di garanzia statutaria<sup>106</sup>.

---

<sup>99</sup> Art. 19, St. Puglia, laddove – è opportuno notare – l'iniziativa referendaria è esclusivamente del Consiglio a fronte della riserva di competenza regolamentare riconosciuta alla Giunta.

<sup>100</sup> Art. 83, St. Piemonte. L'art. 64, St. Lazio, lo ammette, invece, soltanto con riferimento alle iniziative legislative.

<sup>101</sup> L'art. 15 stabilisce, infatti, che cinquantamila elettori possono presentare una proposta di legge o di regolamento della regione affinché sia sottoposta per l'approvazione al referendum popolare. Qualora nel termine di sei mesi la proposta non sia approvata, o sia approvata con modifiche sostanziali, essa è sottoposta al voto popolare. La proposta è approvata se alla votazione partecipi la maggioranza degli aventi diritto e sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi.

<sup>102</sup> Art. 11, St. Calabria; art. 61, St. Lazio, art. 42, St. Marche.

<sup>103</sup> Art. 8, St. Liguria, a differenza delle leggi e degli atti amministrativi a carattere generale, o delle sole leggi (art. 13, St. Campania).

<sup>104</sup> Oltre a quelli interni del Consiglio regionale, quelli di attuazione delle leggi dello Stato e i regolamenti esecutivi di leggi regionali se la proposta non investa anche queste (art. 80, St. Piemonte, analogamente art. 18, St. Puglia; art. 24, St. Umbria); i regolamenti attuativi di leggi tributarie, quelli interni degli organi regionali, i regolamenti concernenti accordi o intese di carattere internazionale o con altre regioni (art. 75, St. Toscana, art. 20 St. Emilia Romagna); i regolamenti in materia di legislazione esclusiva dello Stato delegati ai sensi dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione (art. 51, St. Lombardia). La ratio di quest'ultima disposizione risulterebbe al carattere imperativo della delega, per cui l'abrogazione della disciplina regionale esporrebbe la Regione a responsabilità nei confronti dello Stato, secondo F. CORVAJA, *Appunti sulla potestà normativa nel nuovo Statuto della Lombardia*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

<sup>105</sup> Norme legislative o regolamentari che costituiscano adempimento di obblighi costituzionali, internazionali o europei della regione o di adempimento di obblighi legislativi necessari (art. 76, St. Abruzzo)

<sup>106</sup> In tema A. SPADARO, *Dal "custode della Costituzione" ai "custodi degli statuti". Il difficile*



A questi è sovente affidato il compito di esprimere, su richiesta di alcuni soggetti abilitati, parere (necessariamente preventivo) sulla conformità alle norme statutarie di vari atti, tra cui i regolamenti<sup>107</sup> o solo alcune tipologie di regolamenti in ragione della loro natura<sup>108</sup> o dell'organo che li ha deliberati<sup>109</sup>.

In particolare, può notarsi che spesso il parere contrario determina l'obbligo di un generico riesame da parte dell'organo deliberante<sup>110</sup> o di motivazione in caso di approvazione del medesimo testo<sup>111</sup> o, addirittura, l'obbligo di attenersi<sup>112</sup>.

Ma non mancano casi in cui i regolamenti non sono annoverati tra gli atti che possono essere sottoposti al parere della consulta di garanzia statutaria, anche quando essi derivino esclusivamente dall'assemblea<sup>113</sup> o dall'esecutivo regionale, come nell'esperienza pugliese<sup>114</sup>. L'esclusione, probabilmente, è da coordinarsi in quest'ultimo caso con altra disposizione statutaria<sup>115</sup>, secondo la quale la Giunta regionale può avvalersi del parere del Consiglio di Stato nell'esercizio dell'attività regolamentare. Attività consultiva che, invero, il supremo consesso amministrativo già in passato si era dichiarato legittimato a svolgere in favore delle Regioni qualora queste lo avessero richiesto<sup>116</sup>.

Alla Corte costituzionale, invece, residuerà il controllo per la sola ipotesi di conflitto intersoggettivo esperibile limitatamente al vizio d'incompetenza.

\* Ricercatore confermato in Diritto costituzionale nell'Università di Napoli Federico II.

---

*cammino delle Consulte statutarie regionali*, in *Le Regioni*, 2006, 1059 ss.; L. PANZERI, *La tutela della rigidità statutaria alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale: quali prospettive per gli organi di garanzia regionali?*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2005, 813 ss.; T. GROPPI, *Quale garante per lo statuto regionale?*, in *Le Regioni*, 2001, 841 ss.

<sup>107</sup> Art. 57, bozza St. Campania.

<sup>108</sup> Ad esempio, l'art. 68, St. Lazio, lo circoscrive ai regolamenti di delegificazione.

<sup>109</sup> E' peculiare la previsione dell'art. 75, St. Liguria, che consente di sottoporre al parere del Collegio soltanto i regolamenti di competenza consiliare.

<sup>110</sup> Art. 82, St. Umbria.

<sup>111</sup> Art. 69, St. Emilia Romagna.

<sup>112</sup> Così l'art. 57, St. Calabria, che ammette per il solo Consiglio la possibilità di discostarsi dalla valutazione della Consulta deliberando con decisione motivata a maggioranza assoluta. Su tali disposizioni statutarie e su quelle legislative di attuazione si veda, da ultimo, la sentenza della Corte n. 200 del 2008, con il commento di A. RUGGERI, *Il doppio volto della Consulta statutaria calabrese*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>113</sup> Art. 80, St., Abruzzo.

<sup>114</sup> E' il caso dell'art. 47, St. Puglia.

<sup>115</sup> Art. 44, u.c., St.

<sup>116</sup> CdS, sez. I, 14 ottobre 1998, n. 219, in *Le Regioni*, 1999, 171.