

## LA LEGGE CON L'ASTERISCO

di Ermanna Grossi \*

**SOMMARIO:** 1. *Premessa* - 2. *Le condizioni di qualificazione di un atto come legge regionale* - 3. *Sulla possibilità di qualificare la legge della Regione Calabria n. 5/2010 come atto avente forza di legge* - 4. *L'esercizio del potere legislativo in via sostitutiva* - 5. *Sostituzione normativa e sua delegabilità* - 6. *Legittimità della normativa regolamentare da emanarsi a cura della Giunta regionale.*

### 1. *Premessa*

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria n. 3 del 16 febbraio 2010, supplemento straordinario n. 2 del 22 febbraio 2010 è stata pubblicata la legge regionale n. 5 dell'11 febbraio 2010, avente ad oggetto «*Attuazione dell'Intesa sancita in data 1° aprile 2009, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003 n. 131, tra Stato, Regioni ed Autonomie locali, concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia*».

La circostanza, in sé considerata, non sembrerebbe meritare particolare attenzione. Se si consulta il sito web della Regione Calabria, nella sezione dedicata alla normativa regionale, si nota, però, come questa legge sia singolarmente contrassegnata da un asterisco che rimanda alla nota a piè di pagina. In tale nota si specifica che si tratta di una legge approvata dal Presidente della Giunta regionale quale commissario *ad acta* con decreto n. 24 del 9 febbraio 2010, sulla base della previsione dell'art. 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

Non può sfuggire come la legge n. 5/2010 della Regione Calabria rappresenti una novità assoluta nel panorama delle fonti del diritto, perché non emanata a seguito del procedimento di formazione delle leggi regionali delineato dalla Costituzione e dallo Statuto regionale, ma in base ad un procedimento del tutto inedito – ed anomalo – che sarà oggetto delle considerazioni critiche che seguono.

Preliminarmente occorre però ricordare che il Presidente della Giunta regionale calabrese è stato nominato commissario *ad acta* dal Consiglio dei Ministri, il quale nella seduta del 17 dicembre 2009, a seguito del mancato recepimento dell'Intesa Stato-Regioni ed Autonomie Locali stipulata in data 1 aprile 2009 ed avente per oggetto le misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, ha esercitato il potere sostitutivo previsto dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione, incaricando il Presidente della Giunta regionale quale commissario *ad acta* di porre in essere, entro sessanta giorni, "ogni idonea attività, anche di natura legislativa" per assicurare il recepimento della c.d. legge sul piano casa. In tale qualità, il Presidente della Giunta regionale ha approvato con decreto n. 24 del 9 febbraio 2010 la legge regionale n. 5/2010, che dopo aver precisato all'art. 1 che i principi e gli obiettivi contenuti nell'Intesa Stato-Regioni ed Autonomie Locali stipulata in data 1 aprile 2009, volti al rilancio dell'economia, a rispondere anche ai bisogni abitativi delle famiglie e alla introduzione di incisive misure di semplificazione procedurali dell'attività edilizia, sono integralmente recepiti nell'ordinamento legislativo regionale, dispone all'art. 2 che "la Giunta adotta, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, ogni conseguente disciplina attuativa di natura regolamentare, nel rispetto degli obiettivi individuati all'articolo precedente" e che "la validità della disciplina introdotta dalla presente legge regionale è di 18 mesi, decorrente dall'entrata in vigore dei provvedimenti di cui al precedente comma 1".

Va subito sottolineato, peraltro, come la normativa regolamentare non sia mai stata emanata dalla Giunta regionale, anche perché durante la pendenza del termine di sessanta giorni imposto dalla legge regionale n. 5/2010 si sono tenute le consultazioni elettorali per il rinnovo del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale che hanno determinato il cambiamento della precedente maggioranza<sup>1</sup>.

La legge regionale n. 5/2010 è stata impugnata dal Governo con ricorso per legittimità costituzionale (Reg. ric. n. 49 del 2010, pubbl. nella G.U. del 21/4/2010, n. 16), per violazione fra l'altro del principio di leale collaborazione di cui agli articoli 117 e 118 della Costituzione: la legge regionale infatti, adottata a distanza di un anno dalla sottoscrizione dell'Intesa ed a seguito di commissariamento, come previsto nell'Intesa medesima, subordina la sua reale efficacia all'emanazione di una successiva disciplina attuativa di natura regolamentare, con ulteriore differimento dei termini per la concreta realizzazione degli interventi.

Avverso l'atto di promulgazione e pubblicazione della legge regionale, il Governo ha altresì proposto ricorso per conflitto di attribuzioni fra Stato e Regioni (Reg. conf. enti n. 4/2010) sempre per violazione del principio di leale collaborazione.

Com'è stato tempestivamente osservato<sup>2</sup>, la vicenda si caratterizza per due ordini di ragioni: innanzitutto perché vi è stata un'evidente alterazione delle competenze legislative a livello regionale e poi perché è la prima volta che il Governo fa ricorso al potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, della Costituzione.

## 2. Le condizioni di qualificazione di un atto come legge regionale

Nonostante il *nomen juris*, appare francamente difficile qualificare come legge l'atto adottato dal commissario *ad acta* - Presidente della Regione Calabria.

Ciò innanzitutto poiché l'art. 121 della Costituzione attribuisce inderogabilmente al Consiglio la potestà legislativa.

In secondo luogo, poiché, secondo consolidate nozioni, la forma di legge è data dal procedimento<sup>3</sup>. Nella teoria delle fonti il termine legge indica, infatti, l'atto posto in essere nell'esercizio della funzione legislativa attribuita dall'art. 70 Cost. collettivamente alle due Camere e oggetto di promulgazione (art. 73, primo e secondo comma, art. 74) e di pubblicazione (art. 73, terzo comma).

Analoghe considerazioni debbono farsi valere per le leggi regionali, che possono essere emanate esclusivamente dal Consiglio regionale, e la cui forma è ancora una volta data dal procedimento, delineato in parte dalla Costituzione e in parte dallo Statuto, plasmato essenzialmente su quello di formazione delle leggi statali, perché scandito nelle fasi dell'iniziativa, della deliberazione da parte dell'assemblea elettiva e di promulgazione. Tutte le leggi si caratterizzano altresì per la provenienza dall'organo direttamente rappresentativo della volontà popolare (il Parlamento ed il Consiglio regionale)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> È in corso l'iter di approvazione del progetto di legge ad iniziativa della Giunta Regionale n. 24/2010 avente ad oggetto "Misure straordinarie a sostegno dell'attività edilizia finalizzata al miglioramento della qualità del patrimonio edilizio residenziale". Il disegno di legge, consultabile sul sito web della Regione Calabria ([www.regione.calabria.it](http://www.regione.calabria.it)), espressamente definita straordinaria e urgente, costituisce attuazione dell'intesa, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 13 1, sottoscritta il 1° aprile 2009 (art. 1, comma 1, del progetto di legge).

<sup>2</sup> CERULLI IRELLI V., *Un caso di decretazione con forza di legge del Presidente di una Giunta regionale, in attuazione dell'art. 120 della Costituzione*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), rassegna di lunedì 12 aprile 2010 - n. 112 (n. 7/2010).

<sup>3</sup> SORRENTINO F. - CAPORALI G., *Voce Legge (atti con forza di)*, in *Digesto*, IV Ed., *Discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, UTET, 1994, p. 102; PALADIN L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 35 ss..

<sup>4</sup> SORRENTINO F. - CAPORALI G., *voce Legge (atti con forza di)*, in *Digesto*, IV Ed., *Discipline pubblicistiche*, vol. IX, Torino, UTET, 1994, p. 102.

Se queste sono le condizioni affinché possa parlarsi di legge, è subito evidente che l'atto dal Presidente della Regione Calabria, malgrado il *nomen*, non può affatto considerarsi tale.

La legge regionale n. 5/2010 è stata infatti approvata con decreto e da un organo monocratico, anziché dall'assemblea elettiva, secondo un procedimento di cui non v'è traccia né nella Costituzione, né nello Statuto regionale.

Proprio per ovviare all'ostacolo rappresentato dal principio di tipicità delle fonti di produzione di rango primario, si è affermato in dottrina che i poteri del commissario *ad acta*, in quanto organo straordinario dell'ente sostituito, dovrebbero in linea di principio esercitarsi secondo le forme definite dalle norme che ne disciplinano l'organizzazione, restando ad esso attribuita solo una competenza straordinaria funzionale all'esercizio del potere sostitutivo<sup>5</sup>. In altri termini, il Presidente della Regione che sia anche commissario *ad acta* sarebbe tenuto a titolo sostitutivo non già ad adottare direttamente atti funzionalmente equipollenti a leggi regionali, quanto piuttosto ad attivarsi affinché sia il Consiglio a provvedere tempestivamente in tal senso, in modo corrispondente agli obiettivi della sostituzione<sup>6</sup>.

A ciò si potrebbe aggiungere che dal sistema costituzionale di riparto delle competenze normative e amministrative tra Stato e Regioni discende il vincolo di non intervenire direttamente con legge statale su atti regionali: il già richiamato art. 8 della legge n. 131 del 2003 non consente al Governo, neanche con atti normativi, di incidere direttamente su atti regionali efficaci, alterandone la natura giuridica<sup>7</sup>. Del resto, come è noto, la stessa Corte Costituzionale ha assunto un atteggiamento poco favorevole rispetto alle c.d. leggi di reazione<sup>8</sup>, ritenendo "*implicitamente escluso dal sistema costituzionale*"<sup>9</sup> che il legislatore regionale (così come il legislatore statale rispetto alle leggi regionali) possa utilizzare la potestà legislativa allo scopo di rendere inapplicabile nel proprio territorio una legge dello Stato (o della Regione) che ritenga costituzionalmente illegittima, se non addirittura solo dannosa o inopportuna, anziché agire in giudizio dinnanzi alla Corte stessa, ai sensi dell'art. 127 Cost.<sup>10</sup>.

Senonché, nel caso di specie, non si pone un problema di incidenza dell'atto normativo esercitato in via sostitutiva dal Governo o dal commissario *ad acta* su atti regionali *efficaci*, che pure rappresenta una possibile modalità di esercizio del potere sostitutivo<sup>11</sup>, posto che il presupposto per l'esercizio da parte del Governo del potere sostitutivo è stata invece l'inerzia della Regione che ha omesso l'adozione di atti: un caso di sostituzione allo stato puro, per così dire, che dovrebbe (*rectius* avrebbe dovuto) presentarsi con caratteri più semplici e lineari.

<sup>5</sup> DICKMANN R., *Sull'esercizio del "potere legislativo"*, cit..

<sup>6</sup> DICKMANN R., *loc.ult cit.*.

<sup>7</sup> DICKMANN R., *loc.ult cit.*.

<sup>8</sup> L'espressione è stata coniata da BIN R., *Sulle "leggi di reazione"*, in *Le Regioni*, 2004, p. 32, il quale, dopo aver precisato che esse "*non vanno intese come una categoria a sé, caratterizzata da un contenuto specifico (impedire l'applicazione di altra legge) e affetta da patologie sue proprie*", le ha definite come leggi "*in contrasto con il principio di leale collaborazione perché mirano in qualche modo a spostare sul piano della schermaglia legislativa questioni che andrebbero invece trattate con gli strumenti pacifici della cooperazione o con le armi del processo costituzionale*".

<sup>9</sup> Cfr. Corte Costituzionale, sentenze 24-28 giugno 2004, nn. 198 e 199.

<sup>10</sup> Nel caso qui in esame, peraltro, l'intervento statale "di reazione" verrebbe paradossalmente esercitato utilizzando un organo regionale (il Presidente della Giunta – Commissario *ad acta*) e mediante un atto del Presidente stesso e, quindi, comunque regionale.

<sup>11</sup> DICKMANN R., *Legge di sospensione e potere sostitutivo*, in *Rass. parlam.*, 2007, 425 ss..

### 3. Sulla possibilità di qualificare la legge della Regione Calabria n. 5/2010 come atto avente forza di legge

Una volta escluso che il commissario *ad acta* possa, come nel caso di specie, intervenire in via sostitutiva con legge da lui stesso approvata per le ragioni fin qui evidenziate, occorre domandarsi se quello emanato dal Presidente della Regione Calabria sia qualificabile, invece, come atto con forza di legge regionale.

Nonostante il disposto dell'art. 134 della Costituzione, che sembra prevedere gli atti con forza di legge regionale come categoria generale, la maggior parte della dottrina esclude l'ammissibilità di atti regionali diversi ma equiparati alle leggi regionali, sulla base del principio dell'inderogabilità, con legge ordinaria, dell'ordine costituzionale delle competenze<sup>12</sup>.

Anche ammettendo la possibilità di configurare atti aventi forza di legge regionale come categoria generale, fondata sulla necessità come fonte del diritto<sup>13</sup>, secondo cui nei casi di necessità, imprevedibilità, urgenza ed improrogabilità di provvedere, i soggetti ed organi titolari del potere di direzione politica e cioè del potere esecutivo, possono e debbono sostituirsi ai soggetti ed organi rappresentativi della comunità ai quali compete l'esercizio del potere legislativo, l'atto del Presidente della Regione Calabria difficilmente potrebbe considerarsi "necessitato".

Affinché un atto possa definirsi tale deve sussistere la condizione dell'imprevedibilità, che nel caso di specie manca del tutto. Il Governo ha infatti esercitato il potere sostitutivo a causa del mancato recepimento da parte della Regione Calabria dell'intesa Stato-Regioni ed Autonomie Locali stipulata in data 1 aprile 2009 e previa diffida a provvedere, così come previsto dall'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003. Trattandosi dunque di un'ipotesi di sostituzione per inerzia, deliberata dal Governo non prima di aver assegnato alla Regione un congruo termine per provvedere, essa non era affatto imprevedibile.

A ciò deve aggiungersi che anche chi ammette la necessità come fonte, attribuisce il potere di adottare atti necessitati agli organi titolari del potere esecutivo della comunità che deve far fronte all'evento imprevedibile, legati agli organi titolari del potere legislativo dal vincolo della fiducia<sup>14</sup>. Nel caso di specie invece, l'atto è stato adottato sì dal Presidente della Regione Calabria, ma in qualità di commissario *ad acta* di una diversa istituzione, il Governo, ed al fine di porre rimedio alla colpevole inerzia degli organi regionali.

Di conseguenza, pur volendo ammettere la necessità come fonte, essa opererebbe se mai per il Governo giustificando l'esercizio del potere sostitutivo, secondo lo schema della *emergency clause*, ma non certo per il Presidente della Regione Calabria - commissario *ad acta*, il cui atto non appare sostenuto dalla necessità per mancanza del requisito della imprevedibilità e per di più non è stato da lui emanato in qualità di organo titolare del potere di direzione politica della Regione ma in qualità di commissario *ad acta*.

### 4. L'esercizio del potere legislativo in via sostitutiva

<sup>12</sup> D'ATENA A., *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11 marzo 2002; MARTINES T., *Diritto Costituzionale*, Milano, 2005, p. 468.

<sup>13</sup> MODUGNO F., voce *Atti Normativi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, p. 21; PERASSI T., *Necessità e stato di necessità nella teoria dommatica della produzione giuridica*, 1917, ora in *Scritti giuridici*, I, Milano, 1958, p. 2025.

<sup>14</sup> MODUGNO F., voce *Atti Normativi*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, p. 21.

Certo è che attraverso la legge regionale n. 5/2010 il Presidente della Regione Calabria - commissario *ad acta* ha esercitato un potere normativo in via sostitutiva.

Questa caratteristica è già di per sé significativa, atteso che in dottrina prevale la tesi secondo cui la sostituzione straordinaria prevista dall'art. 120, secondo comma, della Costituzione ammetterebbe esclusivamente l'esercizio da parte del Governo, direttamente o a mezzo del commissario *ad acta*, di funzioni amministrative o al limite di atti normativi di natura secondaria<sup>15</sup>.

L'orientamento restrittivo della prevalente dottrina nei confronti della sostituzione in via normativa ha, peraltro, dovuto scontrarsi con dei dati positivi di non trascurabile importanza. Infatti, a partire dall'art. 1, comma 174, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria per l'anno 2005), è stato previsto il sistematico ricorso al commissariamento, secondo la procedura prevista dall'art. 8 della legge n. 131/2003, per le Regioni che, avendo sottoscritto con lo Stato specifici accordi sulla base di piani di rientro dai disavanzi sanitari, non rispettano i tetti di spesa e non assumono le iniziative anche di organizzazione e di riqualificazione del servizio sanitario regionale necessarie per perseguire l'equilibrio economico e garantire al contempo i livelli essenziali delle prestazioni.

A carico delle Regioni inadempienti sono stati previsti alcuni obblighi, come quello di provvedere alla copertura del disavanzo con fondi disponibili da reperire nel loro bilancio, ovvero mediante prelievi erariali di competenza regionale ed, in caso di mancato adempimento, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri, previa diffida, delega il Presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, ad approvare il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e ad adottare i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente (art. 1, comma 174)<sup>16</sup>.

Questa disciplina costituisce un riconoscimento della possibilità per i commissari *ad acta* di esercitare in via surrogatoria il potere legislativo, essendo il commissario *ad acta* chiamato ad intervenire in settori e materie che la Costituzione affida alla competenza della fonte primaria (approvazione del bilancio ed imposizione di tributi).

Il Presidente della Regione Calabria ha ricoperto le funzioni di commissario *ad acta* ai sensi dell'art. 1, comma 174, della legge finanziaria per il 2005, ed anche in

<sup>15</sup> MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, p. 819 ss.; MAINARDIS C., *Poteri sostitutivi e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, p. 1387 ss.; RESCIGNO G.U., *Attuazione regionale delle direttive comunitarie e potere sostitutivo dello Stato*, in *Le Regioni*, 2002, p. 735; TOSI R., *La legge costituzionale n. 3 del 2001: note sparse in tema di potestà legislativa e amministrativa*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1240 ss. RUGGERI A., *Note minime, "a prima lettura", a margine del disegno di legge La Loggia*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 4 giugno 2002. Sostengono invece l'ammissibilità dell'esercizio in via sostitutiva del potere legislativo: CARETTI P., *L'assetto dei rapporti tra competenza legislativa statale e regionale, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione: aspetti problematici*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1228 ss.; GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, in AA.VV., *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di GROPPI T. e OLIVETTI M., Torino, 2001, p. 237; CERRI A., *Alla ricerca dei ragionevoli principio della riforma regionale*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 211; PINELLI C., *I limiti generali alla potestà legislativa statale e regionale e i rapporti con l'ordinamento internazionale e con l'ordinamento comunitario*, in *Foro italiano*, 2001, V, p. 194 ss.; JORIO E., *Prime osservazioni sull'esercizio del potere legislativo da parte dei commissari ad acta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2008. In giurisprudenza, l'esercizio in via sostitutiva del potere legislativo anche da parte dei commissari *ad acta* è stato ritenuto ammissibile dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 2/2010.

<sup>16</sup> Il sistematico ricorso al commissariamento secondo la procedura di cui all'art. 8 della legge n. 131/2003 per assicurare il rispetto da parte delle Regioni dei piani di rientro dal disavanzo sanitario è stato successivamente previsto dall'art. 4, commi 1 e 2, del decreto legge n. 159/2007, convertito nella legge 29 novembre 2007, n. 222 e di recente dall'art. 2, comma 83, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010).

quell'occasione, nell'ambito degli interventi diretti a reperire le risorse necessarie a ripianare il disavanzo sanitario della Regione, ha esercitato poteri normativi: è infatti intervenuto su una materia riservata alla legge, attraverso l'emanazione del decreto n. 2 del 26 maggio 2008 con cui ha sospeso, limitatamente all'esercizio 2008, l'efficacia dell'art. 25 della legge regionale 11 maggio 2007, n. 9<sup>17</sup>, al fine di reperire le risorse necessarie al ripianamento del disavanzo sanitario della propria regione.

Nel 2010, invece, a fronte dell'esercizio (per la prima volta) da parte del Governo del potere sostitutivo, svincolato dalla cornice istituzionale di una specifica disposizione di legge simile a quella contenuta nell'art. 1, comma 174 della legge finanziaria per il 2005, il commissario *ad acta* – Presidente della Regione Calabria è intervenuto con una legge regionale, approvata con decreto.

Deve comunque rilevarsi che né l'art. 120, secondo comma, della Costituzione, né l'art. 8 della legge n. 131/2003 che al primo dà attuazione, stabiliscono le modalità e le forme attraverso cui i commissari *ad acta* eventualmente nominati dal Consiglio dei Ministri debbano provvedere ad adottare i provvedimenti dovuti o necessari, anche normativi. Questo silenzio non pone particolari problemi se si accede alla tesi secondo cui i commissari *ad acta* possono esercitare soltanto poteri amministrativi o tutt'al più poteri normativi di natura secondaria. Se invece si accede alla tesi, secondo cui i commissari *ad acta* possono esercitare in via sostitutiva anche il potere legislativo, si tratta di stabilire in che modo e con quali forme tale attività può essere resa possibile.

Il problema è divenuto attuale, a seguito della sentenza n. 2/2010 con cui la Corte Costituzionale non solo ha ritenuto ammissibile l'esercizio in via sostitutiva del potere legislativo da parte dei commissari *ad acta*<sup>18</sup>, ma ha altresì escluso che, una volta azionato il potere sostitutivo da parte del Governo, la Regione possa attivarsi sia pur tardivamente per adempiere agli obblighi su di essa gravanti.

## 5. Sostituzione normativa e sua delegabilità

Pur ammettendo la possibilità teorica della sostituzione in via normativa, è difficile ipotizzarne la delegabilità da parte del Governo ai commissari *ad acta*. E ciò per diversi ordini di ragioni.

Bisogna muovere dalla natura straordinaria dell'istituto di cui all'art. 120 Cost., che rappresenta, secondo la prevalente dottrina e la giurisprudenza costituzionale a partire

---

<sup>17</sup> In quell'occasione non si è posto un problema di forma dell'atto normativo; si è discusso però della possibilità di sospendere con decreto e dunque con un atto amministrativo l'efficacia di una legge regionale. Per un commento in proposito si veda DICKMANN R., *Sull'esercizio del "potere legislativo" a titolo sostitutivo da parte dei commissari ad acta*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 14/2008. Di recente, nella sentenza n. 141 del 2010 (punto n. 2.2 del Considerato in diritto), la Corte Costituzionale ha manifestato dei dubbi sulla legittimità costituzionale, sotto il profilo del rispetto del principio della gerarchia delle fonti, della scelta legislativa di affidare ad un decreto del Presidente della Regione la capacità di incidere su un atto legislativo adottato dal Consiglio regionale.

<sup>18</sup> Con la sentenza n. 2/2010, La Corte si è pronunciata sulla legittimità costituzionale della legge della Regione Lazio n. 14 dell'11 agosto 2008, con cui la Regione Lazio, commissariata ai sensi dell'art. 8 della legge n. 131/2003 perché ritenuta inadempiente rispetto all'accordo stipulato con lo Stato il 28 febbraio 2007 per il rientro dai disavanzi nel settore sanitario, ha stabilito che al "*fine di salvaguardare, in via di autotutela, l'autonomia legislativa, regolamentare, amministrativa, finanziaria e di bilancio della Regione, di cui agli articoli 114, 117, 118 e 119 della Costituzione e agli articoli 14, 15, 16, 17, 57, 58 e 59 dello Statuto regionale, non possono essere apportate modifiche a disposizioni finanziarie, di bilancio e contabili della Regione da parte di soggetti diversi dal Consiglio regionale, dal Presidente della Regione e dalla Giunta regionale*". La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 85, della legge della Regione Lazio n. 14 del 2008, nella parte in cui non esclude dall'ambito della sua operatività le funzioni e le attività del commissario *ad acta* nominato dal Governo per l'attuazione del piano di rientro, ritenendo ammissibile pertanto l'intervento in via normativa di tale organo in materie come quella finanziaria e di bilancio, costituzionalmente riservate alla competenza della legge.

dalla sentenza n. 43/2004, una norma di chiusura, un istituto straordinario a cui ricorrere a fronte di emergenze istituzionali di particolare gravità<sup>19</sup>, attraverso cui è possibile derogare – per periodi di tempo limitati corrispondenti alla durata dell'emergenza – all'ordine legale delle competenze.

In questa prospettiva, l'art. 120, secondo comma, Cost. ammette sì la deroga all'ordine costituzionale delle competenze, ma attribuisce il relativo potere al solo Governo che rappresenta, per il ruolo e le competenze, il soggetto più idoneo ad esercitare le potestà emergenziali<sup>20</sup>.

L'esercizio in via sostitutiva del potere normativo, anche di natura legislativa, da parte del Governo non pone problemi insuperabili dal punto di vista della forma dell'atto, potendo il Governo disporre dello strumento, sempre di carattere emergenziale, della decretazione d'urgenza destinata a decadere se non convertita in legge dalle Camere.

Diverso è il discorso per i commissari *ad acta* nominati dal Governo: si tratta infatti di figure non previste espressamente dalla Costituzione ed alle quali non sembra possa riferirsi la possibilità di adottare i provvedimenti necessari, anche normativi, che l'art. 8 della legge n. 131/2003 riserva letteralmente al solo Consiglio dei Ministri. Ciò comporta che l'attribuzione ai commissari *ad acta* della possibilità di esercitare il potere legislativo in via sostitutiva si risolverebbe nell'appropriazione di una competenza che l'art. 121 Cost. attribuisce al Consiglio regionale in mancanza di una sicura base costituzionale che ciò autorizzi.

Anche nell'ipotesi in cui sia il Governo ad adottare atti legislativi in via sostitutiva, il Consiglio regionale verrebbe spogliato di una propria competenza, ma in questo caso l'azione del Governo sarebbe del tutto giustificata perché basata sull'art. 120 Cost.. Ciò è tanto più vero se si accede alla prospettiva, ventilata da più parti in dottrina<sup>21</sup>, che attraverso il nuovo art. 120 il legislatore della riforma costituzionale abbia voluto dotare lo Stato di una sorta *konkurrierende Gesetzgebung*, per molti versi analoga a quella prevista dall'art. 72, comma 2, della Legge Fondamentale tedesca. Non sarebbe d'ostacolo a questa configurazione l'attribuzione al Governo, anziché al Parlamento, del potere di intervenire legislativamente in via sostitutiva, appunto perché il Governo può disporre della decretazione d'urgenza<sup>22</sup>.

Per contro, non risulta contemplato, né a livello costituzionale, né a livello di legislazione ordinaria, alcuno strumento attraverso cui i commissari *ad acta*, in mancanza di previo intervento normativo da parte del Governo, possano introdurre nell'ordinamento delle norme idonee ad intervenire in materie anche riservate alla legge ovvero ad incidere su leggi regionali vigenti.

D'altro canto, se commissario *ad acta* dovesse essere nominato, come nella specie, il Presidente della Regione inerte e/o inadempiente, la delegazione del potere legislativo in via sostitutiva diventerebbe foriera di effetti devastanti.

Il Presidente della Regione appare, innanzitutto, il soggetto meno idoneo ad adottare provvedimenti di natura legislativa finalizzati a porre rimedio ad un'inerzia e/o ad una situazione di inadempienza che, stante il raccordo di consonanza politica<sup>23</sup> tra il

<sup>19</sup> MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, p. 839.

<sup>20</sup> MARAZZITA G., *I poteri sostitutivi fra emergency clause e assetto dinamico delle competenze*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2005, p. 839, in nota 38.

<sup>21</sup> GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, op. cit., p. 239; D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 13 gennaio 2003.

<sup>22</sup> GIANFRANCESCO E., *Il potere sostitutivo*, op. cit., p. 239; D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurrierende Gesetzgebung*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), 13 gennaio 2003.

<sup>23</sup> Così, come è noto, la Corte Costituzionale nella sentenza n. 12 del 2006 ha definito il rapporto tra il Presidente della Giunta ed il Consiglio regionale nella forma di governo regionale tipica ad elezione diretta del vertice dell'esecutivo regionale, per evidenziarne la diversità rispetto alla relazione fiduciaria che caratterizza le forme di governo

Presidente della Giunta regionale e la maggioranza consiliare, non avrebbe dovuto verificarsi e che forse lo stesso Presidente ha contribuito a produrre.

Ma quello che precede è ancora un rilievo di natura fattuale, che non coglie la profonda incidenza della soluzione in esame sui tratti della forma di governo regionale e sull'equilibrio tra i poteri della Regione.

Non trattandosi, infatti, di un soggetto estraneo alla Regione, l'attribuzione per delega del potere legislativo in via sostitutiva avrebbe una sicura incidenza sulla forma di governo regionale, perché da un lato si opererebbe l'esautorazione dell'assemblea elettiva e dall'altro si incaricherebbe del potere legislativo l'organo titolare, in ambito regionale, del potere esecutivo senza alcuna contestuale previsione di meccanismi deputati ad assicurarne la responsabilità politica davanti al Consiglio regionale, spezzando il rapporto di consonanza politica che lega il Presidente alla propria maggioranza in seno al Consiglio.

Potrebbe obiettarsi in proposito che il Presidente della Regione Calabria quando agisce in qualità di commissario *ad acta* diventa un "organo straordinario dello Stato"<sup>24</sup> non tenuto per ciò stesso a rispondere nei confronti del Consiglio regionale. Anche accedendo a questa impostazione, resta il fatto che, se non è il Governo ad esercitare il potere legislativo in via sostitutiva attraverso la decretazione d'urgenza, l'atto legislativo adottato dal Presidente della Regione - commissario *ad acta* non è in alcun modo sottoponibile all'attenzione né del Consiglio regionale, né del Parlamento, con l'ulteriore e paradossale conseguenza che il potere legislativo esercitato in via sostitutiva e per delega dal commissario *ad acta* - Presidente della Regione risulterebbe ben più resistente al controllo politico di quello esercitabile direttamente dal Governo attraverso il decreto legge, con evidente alterazione dell'equilibrio tra i poteri della Regione.

## 6. Legittimità della normativa regolamentare da emanarsi a cura della Giunta regionale

Fermi restando i rilievi sin qui svolti relativi alla forma dell'atto adottato, con specifico riguardo al suo contenuto, va evidenziato che, con la legge regionale n. 5/2010, il commissario *ad acta* si è di fatto astenuto dall'adottare direttamente gli atti richiesti dal Consiglio dei Ministri, rimandando per l'attuazione degli obiettivi sanciti nell'Intesa dell'1 aprile 2009 alla normativa regolamentare da emanarsi a cura della Giunta.

L'aver demandato alla Giunta il compito di dare attuazione all'Intesa con normativa regolamentare, anziché al Consiglio con legge regionale, risponde verosimilmente all'esigenza di assicurare in tempi senza dubbio più brevi rispetto a quelli occorrenti per l'approvazione di una legge regionale, l'adempimento da parte della Regione. La competenza del Consiglio regionale ad intervenire sulla materia resta comunque salvaguardata dalla specifica disposizione contenuta nella stessa legge regionale n. 5/2010 che introduce un limite temporale di diciotto mesi (decorrenti dall'entrata in vigore dei provvedimenti adottati dalla Giunta regionale) per la validità della disciplina introdotta (art. 2, comma 2), a riprova del carattere di *extrema ratio* del potere sostitutivo del Governo. È peraltro da segnalare che la Giunta non ha mai emanato la normativa di natura regolamentare per l'attuazione degli obiettivi sanciti nell'Intesa dell'1 aprile 2009.

Dal punto di vista del contenuto, la sequenza delineata nella legge regionale n. 5 del 2010 sembrerebbe compatibile con le indicazioni della dottrina sopra richiamata secondo cui il commissario *ad acta* sarebbe tenuto a titolo sostitutivo non già ad adottare direttamente atti funzionalmente equipollenti a leggi regionali, quanto piuttosto ad attivarsi

---

parlamentari, nelle quali il vertice dell'esecutivo non è eletto a suffragio universale e diretto.

<sup>24</sup> Cfr. Corte Costituzionale, 14 gennaio 2010, n. 2, punto 5 in diritto.



affinché sia il Consiglio a provvedere tempestivamente in tal senso, in modo corrispondente agli obiettivi della sostituzione<sup>25</sup>.

E però, nell'ipotesi in cui tale sequenza si fosse avverata, sarebbe stato necessario interrogarsi sulla sua legittimità in rapporto al principio di legalità formale e sostanziale. Ed anche in questo caso si sarebbero dovuti affrontare problemi non facilmente superabili.

Se è vero infatti che la valorizzazione del principio di legalità, soprattutto nella sua accezione sostanziale, accolta anche dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale<sup>26</sup>, si ricollega alla primazia della legge ed alla centralità della funzione legislativa esercitata dal Parlamento o, a livello regionale, dal Consiglio, divenendo in tal modo strumentale alla forma democratica dell'ordinamento<sup>27</sup>, la normativa eventualmente emanata dalla Giunta regionale in attuazione della legge regionale n. 5/2010 avrebbe dovuto giocoforza considerarsi illegittima non essendo supportata da un atto qualificabile come legge. Nemmeno accedendo alla nozione formale di legalità, la normativa regolamentare della Giunta avrebbe potuto salvarsi da una censura di illegittimità, atteso che la norma che avrebbe dovuto costituire la base legale del potere regolamentare della Giunta è contenuta in un atto che, a prescindere dalle peculiarità del procedimento di formazione, è stato adottato da un organo monocratico che è espressione del potere esecutivo regionale, previa nomina da parte del Governo, espressione del potere esecutivo statale, e non dall'assemblea elettiva e rappresentativa della volontà popolare.

\* Dottoranda di ricerca in *Tutela dei diritti fondamentali - Diritto pubblico italiano ed europeo* presso l'Università di Teramo

<sup>25</sup> DICKMANN R., *Sull'esercizio del "potere legislativo" a titolo sostitutivo da parte dei commissari ad acta*, op. cit..

<sup>26</sup> Corte Costituzionale, n. 203/2003.

<sup>27</sup> STANCATI P., *Voce Legalità (principio di)*, in MANGIAMELI S. (a cura di), *I dizionari sistematici. Diritto Costituzionale*, Milano, Il Sole24Ore, 2008, p. 210.