

**La titolarità della potestà regolamentare regionale «a Statuti invariati»:
un significativo contributo della giurisprudenza amministrativa***

di Quirino Camerlengo**
(6 aprile 2002)

1. La **sentenza n. 868 del 2002** del Tribunale amministrativo lombardo offre un significativo contributo in ordine alla controversa questione relativa alla titolarità della potestà regolamentare regionale «a Statuti invariati».

La L. cost. 1/1999, anticipando il radicale intervento innovativo intervenuto a distanza di due anni, ha inciso profondamente sull'identità dell'ordinamento regionale, tanto sul versante organizzativo in ordine ai rapporti tra le supreme istituzioni locali, quanto su quello in cui operano le fonti del diritto adottate in quel contesto.

Oltre alla conclamata valorizzazione dell'autonomia statutaria, il legislatore della riforma ha sensibilmente alterato le originarie sembianze degli atti normativi secondari, sotto il profilo della titolarità del corrispondente potere. Con la soppressione del riferimento alle potestà regolamentari, quanto alle competenze del Consiglio regionale, e con la contestuale attribuzione al Presidente della Giunta della funzione di emanare i regolamenti regionali (mantenendo immutate la potestà legislativa del primo, e la promulgazione delle leggi ad opera del secondo), la novella ha ridefinito l'identità di una prerogativa sino a quel momento ridotta ai margini della complessiva azione di governo regionale.

Senonché, la laconicità del testo ha lasciato impregiudicata la questione afferente agli effetti di tale trasformazione, creando così i presupposti per l'affermazione della tesi dell'immediato trasferimento della potestà regolamentare alla Giunta (v., in particolare Caravita di Toritto; Saporito e Napolitano; Lupo, che reputa prevalente tale interpretazione; Tarli Barbieri. Cfr. anche il parere del 15 marzo 2000 del Dipartimento per gli affari regionali presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri). Questa interpretazione tende ad enfatizzare il profilo formale, alla luce comunque delle finalità che hanno ispirato la revisione in commento. L'intima connessione tra la funzione esecutiva e la potestà regolamentare, riconoscibile a livello statale ed ulteriormente comprovata dall'esperienza di altri ordinamenti, rende del tutto anomalo il conferimento di tale attribuzione allo stesso organo preposto allo svolgimento dell'attività legislativa. Il riconoscimento al Presidente della Giunta del potere di emanare i regolamenti contribuisce a corroborare l'avvenuto spostamento della potestà in oggetto verso l'esecutivo regionale, attesa la maggiore incidenza sostanziale che una simile prerogativa presidenziale è in grado di esercitare nel procedimento di formazione di tali atti normativi. Il rilievo assegnato alla dimensione teleologica della novella suffraga, quindi, la tesi dell'illegittimità costituzionale sopravvenuta o dell'abrogazione di tutte le disposizioni, a cominciare da quelle contenute negli Statuti, che inscrivono tra le funzioni consiliari anche la potestà regolamentare. In definitiva, in virtù dei dati desumibili dai lavori preparatori ed anche alla luce delle disposizioni transitorie raccolte nell'art. 5 della l. cost. 1/1999, si deduce che, in relazione alla nuova ripartizione delle potestà regionali, l'intenzione del legislatore fosse quella di determinare l'immediata disapplicazione delle previsioni statutarie incompatibili con l'innovativa disciplina.

La tesi proclive ad escludere il riferito automatismo poggia invece sulla constatazione che il legislatore costituzionale ha semplicemente perseguito l'obiettivo di eliminare l'esclusiva attribuzione del potere in parola al Consiglio regionale, senza contestualmente procedere alla identificazione dell'organo titolare (tra gli altri Paladin; Tosi; De Siervo; Cavaleri; Giangaspero; Camerlengo). Sicché, la riforma del 1999 ha rimosso una riserva che, diversamente, avrebbe seriamente compromesso, o quanto meno fortemente ridimensionato, la riconosciuta attitudine dello Statuto di definire la forma di governo regionale e di stabilire i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento, sia pure in armonia con il dettato costituzionale: infatti, attesa la stretta correlazione tra il modello dei rapporti tra gli organi chiamati a tracciare l'indirizzo politico e la distribuzione del potere normativo tra i diversi soggetti istituzionali, l'assegnazione del conteso potere condiziona in misura non trascurabile gli equilibri e l'assetto complessivo delle supreme relazioni interorganiche (sui rapporti tra la forma di governo ed il sistema delle fonti v., soprattutto, le riflessioni di Cheli e Pizzorusso). D'altro canto, il principio di legalità impone la predisposizione di regole procedurali volte a disciplinare l'esercizio del potere regolamentare. Come abbiamo sostenuto in altra sede, «la tesi dell'immediata attribuzione del potere regolamentare all'Esecutivo regionale, per quanto possa apparire ispirata da una nitida volontà di accelerare i tempi di effettiva e compiuta attuazione della riforma, altrimenti ostacolata da una eventuale (e neanche tanto remota) inerzia del legislatore statutario, in realtà mal si addice alla edificazione di un modello di disciplina privo di vuoti e incertezze». Quanto, poi, ai problemi di diritto intertemporale, le vigenti disposizioni statutarie e legislative, contemplanti l'adozione ad opera del Consiglio regionale di atti regolamentari, continuano a trovare applicazione, non essendo ravvisabile alcun

contrasto tra la previsione costituzionale che ha espunto la descritta riserva e le norme di grado primario che individuano nello stesso Consiglio l'organo titolare del potere in esame. Peraltro, questa tesi ha trovato un autorevole riscontro nella ord. 87/2001, con la quale la Corte costituzionale ha avuto modo di statuire che la l. cost. 1/1999 «ha eliminato l'obbligatorietà della approvazione dei regolamenti da parte del Consiglio regionale o in altri termini ha consentito di fare venire meno la riserva di esclusiva competenza dei Consigli regionali del potere di adottare regolamenti».

2. Con la **sentenza n. 868 del 2002**, la terza sezione del Tribunale Amministrativo Regionale per la Lombardia ha preso decisamente posizione a favore della tesi che esclude l'automatico trasferimento dell'ambita potestà alla Giunta. Imboccando un tragitto che sembrava essere stato interdetto da una precedente pronuncia resa, sia pure in sede cautelare, dalla medesima sezione (ord. 23 novembre 2000, n. 3827), e pur condividendo la lettura complessiva della novella costituzionale, che ha implementato nell'ordinamento regionale lo stesso parallelismo tra poteri normativi attribuiti in ambito statale all'organo legislativo ed a quello esecutivo, il giudice amministrativo reputa «intervenuta solamente l'abolizione della riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio regionale». Non prendendo posizione sul punto, la riforma costituzionale ha invero lasciato «libera ciascuna Regione di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare».

Accanto ad argomentazioni di natura squisitamente formale, l'autorità giudicante condivide l'assunto secondo cui il principio di legalità impone una apposita intermediazione legislativa, finalizzata a disciplinare il procedimento di produzione delle norme secondarie.

È, quindi, da respingere, per questo Tribunale, la tesi dell'abrogazione tacita per incompatibilità sopravvenuta delle previsioni relative al potere regolamentare del Consiglio, né tanto meno sussistono gli estremi della non manifesta infondatezza per adire il giudice delle leggi al fine di accertare l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle stesse disposizioni. Esclusa, dunque, la strada del contenzioso costituzionale, s'impone un intervento del legislatore sul punto, atteso che, anche alla luce delle innovazioni apportate dalla L. cost. 3/2001, diviene «vieppiù rilevante stabilire nel modo meno equivoco possibile (cioè attraverso apposite statuizioni formali) chi sia il titolare della funzione regolamentare all'interno delle istituzioni regionali».

3. La vicenda in esame dimostra ancora una volta come il legittimo perseguimento di determinati obiettivi politici sovente conduca a scelte poco meditate intorno al corretto impiego degli strumenti istituzionali messi a disposizione dall'ordinamento, istillando la sensazione che l'impellente aspirazione a dare seguito, nei fatti, a importanti riforme si traduca in un uso maldestro e disinvolto degli istituti giuridici.

Nel caso di specie, le istituzioni regionali lombarde, pur mosse dall'apprezzabile intento di non disattendere i canoni fondamentali del diritto, primo tra tutti il principio di legalità, hanno commesso un duplice errore di strategia. Innanzitutto, l'esecutivo regionale ha assunto la contestata iniziativa in un settore disciplinato da una legge che espressamente, e in modo non equivoco, attribuiva al Consiglio un determinato potere, quale quello di programmazione delle attività commerciali. Qualora la Giunta avesse adottato simili determinazioni con un generico atto di programmazione, il giudice amministrativo avrebbe potuto agevolmente annullare tale provvedimento per incompetenza. In secondo luogo, la fragilità delle argomentazioni sviluppate dall'ente resistente discende dallo specifico *nomen juris* assegnato all'impugnata deliberazione, considerato che testualmente la legge regionale del 1999, riferendosi ad un atto di programmazione, non allude in alcun modo ad un regolamento di attuazione (quanto alle differenze tra gli atti di programmazione ed i regolamenti v., tra i molti, Sandulli; Cerulli Irelli; Casetta) Pertanto, la Giunta regionale ha collaudato una prerogativa ad essa virtualmente (ma non attualmente) spettante in un terreno poco propizio, palesando una determinata volontà politica pur in presenza di condizioni formali non del tutto favorevoli. D'altro canto, il segnalato malinteso strategico appare ancor più inspiegabile ove si rifletta che, pur sotto l'impero del vecchio art. 121 Cost., anche in altre Regioni la Giunta ha adottato provvedimenti amministrativi di carattere materialmente normativo, senza con ciò collidere nell'azione caducatoria dell'autorità giudiziaria (v., al riguardo, gli studi condotti sul punto da Malo e Tarli Barbieri).

Ora, escludendo tanto l'abrogazione per incompatibilità, quanto l'illegittimità costituzionale sopravvenuta, il T.A.R. della Lombardia ha dimostrato di aver aderito alle suggestive conclusioni formulate da una attenta dottrina, che ha avuto il merito di dimostrare l'inammissibilità tecnica o anche l'inutilità pratica delle due soluzioni appena rievocate (così, perspicuamente, Tosi). Innanzitutto, non si tratterebbe di abrogazione, giacché nessun disposto della L. cost. 1/1999 verte sulla competenza regolamentare e, quindi, non si palesa quel puntuale contrasto suscettibile di risoluzione attraverso l'abrogazione. Invero, le disposizioni statutarie afferenti alla titolarità della potestà regolamentare hanno

concretizzato una ipotesi di novazione delle norme desumibili dall'originario testo costituzionale: sicché, analogamente a quanto accade nel caso del rinvio recettizio o materiale, le vicende incidenti sulla regola riprodotta non si riverberano sulle previsioni riproduttive, che al contrario seguono un proprio destino. Inoltre, un ipotetico intervento del giudice delle leggi risulterebbe senz'altro superfluo. Per un verso, infatti, qualora la Regione continuasse ad applicare le norme statutarie previgenti, un intervento caducatorio della Corte non sortirebbe comunque l'effetto di assegnare tale funzione all'organo esecutivo regionale. D'altra parte, l'eventuale esercizio del potere regolamentare ad opera della Giunta sarebbe inficiato, in assenza di una apposita, previa disciplina legislativa, dalla violazione del più volte rievocato principio di legalità: ed il riscontrato vizio potrebbe essere dichiarato da qualsiasi giudice, come nel caso in discussione.

Peraltro, appare difficile invocare una interpretazione adeguatrice degli enunciati statuari alla luce del nuovo dettato costituzionale o persino di accedere ad una estensione in via analogica della disciplina relativa agli atti amministrativi di competenza della Giunta. La capacità estensiva di tali modalità ermeneutiche o applicative si rivela ridimensionata, se non addirittura vanificata, dalle differenze per così dire ontologiche tra gli ipotizzati regolamenti della Giunta e gli atti contemplati dagli Statuti o dai regolamenti interni degli organi esecutivi regionali.

Le difficoltà appena paventate rafforzano il convincimento in ordine alla ineludibile e improcrastinabile predisposizione di un modello generale di disciplina cui assoggettare la potestà regolamentare regionale.

A tal fine, lo Statuto assurge senz'altro a fonte sulla produzione più congeniale rispetto ad altri atti normativi, pure astrattamente idonei ad adempiere a questa funzione (così soprattutto Ruggeri). L'aggravamento procedurale, previsto per la legge regionale di approvazione, tende ad assicurare una maggiore stabilità alle disposizioni dettate sul punto, tale da porle al riparo da contingenti mutamenti decisi da maggioranze altrettanto occasionali. In questo microsistema di fonti del diritto (Spadaro), la disciplina statutaria, nel rispetto dei principi costituzionali, è destinata a porre le condizioni per il legittimo esercizio di un potere che, alla luce della L. cost. 3/2001, non appare più semplicemente presupposto dalla fonte superprimaria, ma trae dalla stessa l'esplicito riconoscimento.

La compiuta prefigurazione di un puntuale assetto normativo entro il quale collocare la potestà regolamentare regionale, oltre a soddisfare le condizioni ascrivibili al principio di legalità, appare idonea a fornire soluzioni positive alle molteplici questioni complesse che si addensano nello spazio interessato dalle diverse forme di estrinsecazione di tale funzione.

La rimozione dell'esclusiva consiliare parrebbe preludere alla configurazione di una nuova riserva, questa volta a favore dell'Esecutivo regionale. Nondimeno, per quanto la finalità prescelta dal legislatore della riforma rifletta una linea di tendenza relativamente diffusa nelle differenti opere di innovazione del quadro istituzionale, l'assegnazione alla Giunta del monopolio in ordine alla prerogativa in esame non rappresenta attualmente un epilogo scontato e immune da obiezioni, specie sul piano dottrinale (possibilisti in ordine al ritorno del potere regolamentare al Consiglio sono Ruggeri e D'Atena; non così, invece, Caretti). In effetti, solo apprezzamenti inerenti al merito politico potrebbero assegnare alla revisione costituzionale la capacità di precludere una condivisione della potestà in oggetto.

Del resto, lo scenario delineato dalla combinazione degli elementi innovativi introdotti dalle due riforme del 1999 e del 2001 ha acquisito caratteri tali da arricchire lo spettro delle scelte configurabili sul versante della stessa tipologia dei regolamenti regionali, un tempo circoscritto ai soli regolamenti di attuazione e di esecuzione.

Difatti, il nuovo art. 117 Cost., per un verso, attribuisce allo Stato la facoltà di delegare alle istituzioni regionali l'esercizio del potere regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale, e, d'altro canto, riserva tale potestà alle Regioni in ogni altro settore, sia esso esclusivo di tali enti o solo coperto da potestà legislativa concorrente. Sicché, accanto ai regolamenti delegati dallo Stato, si potrebbero immaginare tanto regolamenti indipendenti, nelle materie un tempo riservate al legislatore statale ovvero, soprattutto, caratterizzate anteriormente alla riforma dalla ripartizione di poteri di normazione primaria, quanto regolamenti autonomi o semi-indipendenti (Lucarelli) nelle materie attualmente rimesse al legislatore locale, nel rispetto dei principi fondamentali di matrice statale.

In effetti, lo spazio di potenziale affermazione di regolamenti indipendenti è aumentato considerevolmente rispetto al passato, sol che si pensi che non pochi segmenti dell'ordinamento in precedenza interessati dalla presenza anche di norme statali, sovente di carattere generale, finiranno, per effetto della riforma, con l'essere attratti nell'orbita disegnata dalla sola disciplina di origine regionale (sulla configurabilità attuale di regolamenti regionali indipendenti v., in particolare, Ainis; Ruggeri; Gallo; perplessità, invece, sono manifestate da M.A. Sandulli; Falcon; De Siervo). A conclusioni non dissimili si potrebbe pervenire anche in relazione ai regolamenti regionali volti a dare immediato svolgimento ai principi fondamentali di natura statale o anche alle regole generali sancite a livello comunitario.

L'indipendenza, in questi casi, risulterebbe comunque attenuata in qualche modo dalla preesistenza di norme di rango superiore, nazionali o sovranazionali, rispetto alle regole in tal modo prodotte (cfr. Tosi e Violini).

Ebbene, i dubbi alimentati dalle citate tipologie di regolamento regionale potrebbero essere attutite dalla introduzione negli Statuti di riserve destinate a valorizzare il ruolo del Consiglio regionale, la cui posizione complessiva risulta invero scalfita da norme secondarie non sorrette da alcuna base legislativa. E simili riserve potrebbero operare tanto sul versante della legge, quanto sul piano dell'allocazione del potere regolamentare in parola (v. soprattutto Angiolini e Bin; scettici, invece Caretti e De Siervo). Più precisamente, mentre le riserve di legge potrebbero essere definite sulla base di *materie* che, per il loro rilievo e per la loro incidenza nella sfera giuridica dei privati, si ritiene opportuno demandare alla disciplina fissata dall'assemblea rappresentativa, la configurazione di riserve di regolamento consiliare potrebbe seguire un percorso differente, segnato dalla *tipologia* dell'atto da adottare. Quest'ultima riserva potrebbe, cioè, essere sancita in ordine ai regolamenti indipendenti, autonomi e delegati (dallo Stato), lasciando invece alla Giunta il potere di adottare regolamenti di attuazione, di integrazione, esecutivi, organizzativi e, soprattutto, di delegificazione (questi ultimi sulla base di una "delega" da parte dello stesso Consiglio).

In definitiva, affinché non residuino dubbi intorno ad una acritica impronta panconsiliare delle riflessioni sviluppate in precedenza, si osserva come la necessità di una puntuale disciplina del procedimento di formazione dei regolamenti in oggetto trova anche in ambito giurisprudenziale l'opportuno riconoscimento, quale precondizione irrinunciabile ai fini del legittimo esercizio della potestà regolamentare regionale.

**r.u. di diritto amministrativo - Facoltà di Economia - Università di Pavia - quirino.camerlengo@unimi.it

*Questo intervento riassume il contenuto di una nota in corso di pubblicazione su *Le Istituzioni del federalismo*