

## Articolo 117

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato [70 e segg.] e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, partecipano alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari e provvedono all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempimento.

La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni.

La potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane hanno potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

Le leggi regionali rimuovono ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e promuovono la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive [3].

La legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni.

Nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinate da leggi dello Stato.

[I] Sono organi della Regione: il Consiglio regionale, la Giunta e il suo presidente.

[II] Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere (1) (3).

[III] La Giunta regionale è l'organo esecutivo delle Regioni.

[IV] Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; dirige la politica della Giunta e ne è responsabile; promulga le leggi ed emana i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo della Repubblica (2).

(1) Comma così modificato dall'art. 1<sup>1a</sup> l. cost. 22 novembre 1999, n. 1. Il testo recitava: «Il Consiglio regionale esercita le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione e le altre funzioni conferitegli dalla Costituzione e dalle leggi. Può fare proposte di legge alle Camere».

(2) Comma così modificato dall'art. 1<sup>1b</sup> l. cost. n. 1, cit. Il testo recitava: «Il Presidente della Giunta rappresenta la Regione; promulga le leggi ed i regolamenti regionali; dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alla Regione, conformandosi alle istruzioni del Governo centrale».

(3) Per le modifiche al presente comma V. l'art. 38, comma 10, del testo di l.cost. pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 15 aprile 2016, approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera, recante: «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione, in attesa di promulgazione.

Corte Costituzionale, 21/10/2003, (ud. 13/10/2003, dep.21/10/2003), n. 313

7.2. - Questa Corte, nell'ordinanza n. 87 del 2002, ha già affermato che la modifica del secondo comma dell'art. 121 della Costituzione, operata dalla legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare quale competenza del Consiglio regionale, ha l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa.

Questa affermazione deve essere qui confermata, con la precisazione che - stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione - tale scelta non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione.

7.3. - La difesa della Regione Lombardia sostiene la tesi contraria: la modifica dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione comporterebbe l'immediata attribuzione della potestà regolamentare alla Giunta regionale, o con portata assoluta o, in subordine, almeno fino a quando i nuovi statuti regionali, da approvarsi a norma dell'art. 123 della Costituzione, non dispongano altrimenti (qualora l'ipotizzata riserva regolamentare a favore della Giunta stabilita dal secondo comma dell'art. 121 sia da ritenersi cedevole). Gli argomenti addotti a favore di questa tesi sono vari e di varia natura: (a) la riconducibilità, come principio, della potestà regolamentare, quanto meno di quella esecutivo-attuativa, alla natura di «organo esecutivo» della Giunta regionale (art. 121, terzo comma, della Costituzione) e quindi l'immediata espansione di tale principio, una volta eliminata la previsione espressa, da parte dell'art. 121 della Costituzione, della competenza regolamentare del Consiglio, da concepirsi come derogatoria del principio; (b) il potere riconosciuto al Presidente della Giunta di «emanare» i regolamenti regionali - potere distinto da quello di «promulgare» le leggi regionali (art. 121, quarto comma) - emanazione che presupporrebbe l'idea di una partecipazione del vertice dell'esecutivo regionale alla formazione degli atti regolamentari; (c) l'attuale «forma di governo» regionale, caratterizzata dal rafforzamento dell'organo esecutivo risultante dal nuovo art. 123 della Costituzione, al quale dovrebbe corrispondere il rafforzamento dei suoi poteri normativi, tramite

l'assegnazione della potestà regolamentare; (d) l'aumento delle competenze legislative regionali cui consegue, a norma dell'art. 117, sesto comma, l'espansione della potestà regolamentare, con la conseguente incongruità, anche sotto il profilo del principio di «buon andamento» dell'amministrazione, di una perdurante potestà regolamentare consiliare, la quale sarebbe stata prevista, nell'originario art. 121 della Costituzione, più in funzione attuativa delle leggi dello Stato che non delle leggi della Regione; (e) gli orientamenti favorevoli alla competenza regolamentare delle Giunte regionali manifestati da alcune Regioni, durante l'elaborazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, e varie prese di posizione risultanti dai lavori preparatori; (f) infine, l'interpretazione - ancora nel medesimo senso - della Presidenza del Consiglio dei ministri, di giudici amministrativi e di alcune Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni ordinarie.

Dall'insieme di questi argomenti la Regione Lombardia deriva la sua conclusione: l'art. 121, secondo comma, della Costituzione, tacendo della competenza regolamentare precedentemente assegnata al Consiglio, varrebbe sottrazione a questo e assegnazione alla Giunta. Così, questo silenzio, secondo la sua ratio, sarebbe eloquente e tassativo. Le norme statutarie in contrasto dovrebbero conseguentemente essere «disapplicate» e le leggi regionali incompatibili con quelle, ma conformi al silenzio dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione - come quella in esame - non sarebbero costituzionalmente illegittime.

7.4. - Nell'incontrovertibile mancanza di disciplina espressa, sul punto qui in contestazione, e nonostante i tanti (e non tutti ugualmente significativi) argomenti portati a sostegno, la tesi della Regione resistente non può essere accolta, per due generali ordini di ragioni.

Innanzitutto, essa presuppone concettualmente un'alternativa rigida e su di essa si fonda: competenza sempre del Consiglio o sempre della Giunta, tale che, in generale, se non è tutta dell'uno non possa che essere tutta della seconda: cosicché, non avendola (più) l'art. 121 della Costituzione assegnata al Consiglio, essa sarebbe implicitamente ma necessariamente assegnata alla Giunta. Non è così, poiché le scelte organizzative in proposito possono essere molteplici, oltre le due radicali. Si può immaginare che il potere regolamentare non sia pre-assegnato in via esclusiva (da norma statutaria o costituzionale) al Consiglio o alla Giunta ma che lo statuto riconosca al legislatore regionale la facoltà di disciplinarlo, organizzandolo in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale del potere regolamentare. Materia e ampiezza del potere regolamentare potrebbero altresì essere presi in considerazione dallo statuto stesso, al fine di regolare diversamente la competenza o di disciplinarne differentemente le modalità procedurali di esercizio.

Se dunque l'alternativa su cui si fonda l'argomentazione della difesa della Regione - potere regolamentare del Consiglio o della Giunta - non sussiste nei termini rigidi anzidetti, è necessario escludere che la modifica che il nuovo secondo comma dell'art. 121 della Costituzione ha apportato al precedente, tacendo circa la spettanza attuale del potere regolamentare, possa essere interpretato altro che, per l'appunto, come vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare nell'esercizio della propria autonomia statutaria.

In secondo luogo, è l'autonomia statutaria l'altro argomento che impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile. L'autonomia è la regola; i limiti sono l'eccezione. L'espressione «in armonia con la Costituzione», che compare nel primo comma dell'art. 123 della Costituzione, non consente perciò un eccesso di costruttivismo interpretativo, come quello di cui fa mostra la difesa della Regione Lombardia, quando argomenta da una presunta forma di governo regionale, implicitamente stabilita dagli articoli 121 e 123 della Costituzione, la spettanza del potere regolamentare alla Giunta regionale: un modo di ragionare che, oltre al rischio di sovrapporre modelli concettuali alle regole particolari, comporta anche quello di comprimere indebitamente la potestà statutaria di tutte le regioni ad autonomia ordinaria, tramite non controllabili inferenze e deduzioni da concetti generali, assunti a priori.

In sintesi, nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative del potere regolamentare regionale e per il rispetto dell'autonomia statutaria regionale, la tesi che l'art. 121, secondo comma, della Costituzione abbia attribuito tale potere alla Giunta regionale (sia tale attribuzione assoluta o derogabile dai nuovi statuti) deve essere respinta e il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri sul punto deve essere accolto, con la dichiarazione di incostituzionalità dell'art. 1, comma 2, della legge regionale n. 2 del 2002.

Corte Costituzionale, 24/03/2006, (ud. 20/03/2006, dep.24/03/2006), n. 119

1. - Con due ordinanze, emesse il 10 maggio 2005, il Tribunale amministrativo regionale per la Campania, prima sezione, ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 1, della legge della Regione Campania 24 dicembre 2003, n. 28 (Disposizioni urgenti per il risanamento della finanza regionale), pubblicata nel Bollettino Ufficiale della Regione n. 61 del 29 dicembre 2003, per violazione degli artt. 121 e 123 della Costituzione, in relazione agli artt. 19 e 20 dello statuto regionale della Campania, approvato con legge 22 maggio 1971, n. 348, in quanto attribuisce alla Giunta la competenza ad emanare atti di natura regolamentare, nonostante lo statuto regionale riservi al Consiglio il potere regolamentare.

2. - Le due ordinanze di rimessione hanno un contenuto sostanzialmente coincidente e pertanto i due giudizi vanno riuniti per essere decisi con unica sentenza.

3. - La questione è fondata nei limiti di seguito precisati.

3. 1. - Dall'esame della norma impugnata emerge come il legislatore regionale non abbia voluto distinguere tra provvedimenti puntuali, atti amministrativi a carattere generale e regolamenti veri e propri, attribuendo alla Giunta il potere di emanare tutti gli atti, di varia natura, necessari ad effettuare, in tempi rapidi, gli accreditamenti istituzionali di cui al decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 (Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'art. 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421). L'art. 8-quater, comma 5, del citato decreto attribuisce alle Regioni la definizione dei requisiti per l'accredimento, in conformità ai criteri generali uniformi stabiliti dallo Stato. La determinazione dei requisiti per ottenere l'accredimento presuppone, per sua natura, l'emanazione di norme a carattere generale, rivolte alla generalità dei cittadini e suscettibili di applicazione in un numero indefinito di casi. Né risulta dalla norma impugnata che la Giunta debba adottare i previsti «provvedimenti» in applicazione di apposite norme regolamentari emanate dal Consiglio, che non vengono mai menzionate.

L'esigenza di rapidità - che si riflette nell'esplicito fine di accelerazione dell'iter del processo di accreditamento indicato nella norma impugnata e nella brevità del termine ivi previsto (60 giorni) per l'emanazione di tutti i «provvedimenti» - non può essere ragione sufficiente ad alterare l'ordine delle competenze stabilito nello statuto, che, nell'ordinamento regionale, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale. Quest'ultima, se si pone in contrasto con lo statuto, viola indirettamente l'art. 123 Cost. (sentenze n. 993 del 1988 e n. 48 del 1983). Né la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione ha modificato, sotto questo profilo, l'assetto gerarchico delle fonti normative regionali.

In conformità al principio sopra ricordato, questa Corte ha chiarito che, pur essendo stata eliminata, per effetto del nuovo testo del secondo comma dell'art. 121 Cost., la riserva di competenza regolamentare in favore del Consiglio regionale prevista dal testo precedente della medesima norma costituzionale, una diversa scelta organizzativa «non può che essere contenuta in una disposizione dello statuto regionale, modificativa di quello attualmente vigente, con la conseguenza che, nel frattempo, vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 della Costituzione» (sentenza n. 313 del 2003).

La norma regionale impugnata, nella parte in cui non esclude i regolamenti dai «provvedimenti» finalizzati all'accreditamento istituzionale di cui al d.lgs. n. 502 del 1992, la cui emanazione è attribuita alla Giunta, si pone pertanto in contrasto con l'art. 123 Cost., in relazione agli articoli 19 e 20 dello statuto della Regione Campania.

Corte Costituzionale, 06/12/2004, (ud. 29/11/2004, dep.06/12/2004); n. 378

L. STATALE - L. REG. - REG. DELEG.

6. - Le censure di illegittimità costituzionale relative all'art. 39, comma 2, sono infondate.

Le argomentazioni del ricorso, infatti, muovono da una errata lettura della disposizione, che non prevede affatto il "conferimento alla Giunta di una potestà legislativa", come afferma l'Avvocatura, con la conseguente alterazione dei rapporti fra potere esecutivo e legislativo a livello regionale. La norma in oggetto, invece, si limita a riprodurre il modello vigente a livello statale dei cosiddetti regolamenti delegati, che è disciplinato dal comma 2 dell'art. 17 della legge 23 agosto 1988, n.400 (Disciplina dell'attività di governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri). In questo modello di delegificazione, come ben noto largamente utilizzato a livello nazionale e ormai anche in varie Regioni pur in assenza di disposizioni statutarie in tal senso, è alla legge che autorizza l'adozione del regolamento che deve essere imputato l'effetto abrogativo, mentre il regolamento determina semplicemente il termine iniziale di questa abrogazione.

La stessa preoccupazione che l'adozione di regolamenti del genere possa alterare nelle materie di competenza concorrente il rapporto fra normativa statale di principio e legislazione regionale, dal momento che potrebbe invece risultare necessario che la normazione regionale sia adottata in tutto o in parte mediante legge, può essere fugata dal fatto che lo stesso art. 39, comma 2, che è stato impugnato, dispone che la legge di autorizzazione all'adozione del regolamento deve comunque contenere "le norme generali regolatrici della materia", nonché la clausola abrogativa delle disposizioni vigenti. Sarà dunque in relazione a tale legge che potrà essere verificato il rispetto di riserve di legge regionale esistenti nei differenziati settori, con anche la possibilità, in caso di elusione di questo vincolo, di promuovere la relativa questione di legittimità costituzionale.

Corte Costituzionale, 06/12/2004, n. 379 REG. COSTITUZIONALE.

Non è fondata, in riferimento all'art. 117 comma 5, cost., la q.l.c. dell'art. 49 comma 2 della delibera statutaria della regione Emilia-Romagna, approvata in prima deliberazione il giorno 1 luglio 2004 e in seconda deliberazione il giorno 14 settembre 2004, il quale prevede che la giunta disciplini l'esecuzione dei regolamenti comunitari "nei limiti stabiliti dalla legge regionale". Infatti, la norma censurata disciplina, in generale, i rapporti fra le leggi ed i regolamenti regionali, dando per presupposta la titolarità da parte delle regioni dei poteri normativi nelle varie materie e pertanto non pone il problema dei limiti sostanziali e procedimentali di questi ultimi.

Corte Costituzionale, 21/03/2012, n. 63

Non è fondata, in riferimento agli art. 117, comma 5, e 121, commi 2 e 3, cost., la q.l.c. dell'art. 67, comma 1, dello statuto della regione Molise approvato, in prima lettura, con deliberazione del Consiglio regionale n. 184 del 19 luglio 2010, confermato, in seconda lettura, con deliberazione n. 35 del 22 febbraio 2011, nella parte in cui, regolando i rapporti della Regione con l'Unione europea, prevede che la Giunta regionale "realizza la partecipazione" alla cosiddetta fase ascendente dell'attività normativa europea e, nella fase discendente, "provvede all'attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea". Le censure proposte muovono da un'interpretazione della disposizione impugnata che si rivela erronea, in quanto la disposizione è conforme con il dettato costituzionale e la disciplina legislativa statale, nonché con il riparto di competenze in materia sia della Giunta che del Consiglio (sentt. n. 239 del 2004; 151 del 2022).

5.3. - Passando ora alla considerazione del regolamento nella parte in cui contiene norme riguardanti materia nella quale esiste competenza regionale e provinciale, viene in rilievo il quadro costituzionale nel quale si collocano i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome, nell'attuazione di direttive comunitarie.

5.3.1. - Tale quadro è definito dalle due proposizioni seguenti: l'esistenza di una normativa comunitaria comportante obblighi di attuazione nazionali non determina, di per sé, alcuna alterazione dell'ordine normale delle competenze statali, regionali o provinciali, conformemente al principio che l'ordinamento comunitario è, in linea di massima, indifferente alle caratteristiche costituzionali (accentrate, decentrate, regionali o federali) degli Stati membri, alla luce delle quali hanno da svolgersi i processi nazionali di attuazione; lo Stato, tuttavia, per la forza della responsabilità ch'esso porta sul piano comunitario, e per la particolare coerenza che tale responsabilità assume nell'ordinamento costituzionale in conseguenza dell'art. 11 della Costituzione, è tenuto e quindi abilitato a mettere in campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria (sentenza n. 126 del 1996).

La ricerca di un equilibrio il più possibile rispettoso delle esigenze costituzionali poste dalla pluralità delle competenze, da un lato, e dall'unitarietà della responsabilità, dall'altro, è approdata alla soluzione configurata organicamente dalla legge contenente le norme generali sulla "partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario" (legge n. 86 del 1989), basata, per un verso, sul potere delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria e delle Province autonome di Trento e Bolzano di dare immediata attuazione alle direttive comunitarie, nell'esercizio delle loro competenze legislative esclusive o concorrenti (art. 9, commi 1 e 2, nella formulazione risultante dall'art. 13 della legge 24 aprile 1998, n. 128) e, per l'altro verso, sul potere dello Stato di dettare tutte le disposizioni necessarie per l'adempimento degli obblighi comunitari, disposizioni peraltro applicabili, nelle Regioni e nelle Province autonome, soltanto nel caso in cui manchino leggi regionali o provinciali (siano esse successive o anteriori) adeguate agli obblighi stessi (art. 9, comma 4).

Allo Stato, dunque, il compito di supplire all'eventuale inerzia con proprie norme, colmando la lacuna; alle Regioni e alle Province autonome il potere di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale. Da ciò deriva che ordinariamente, nel caso dell'attuazione di direttive comunitarie, la "rivendicazione" delle competenze regionali e provinciali deve avvenire non attraverso la contestazione nel giudizio costituzionale della normativa statale ma attraverso l'esercizio concreto delle proprie competenze: competenze il cui possibile esercizio, secondo il sistema descritto, perdura intatto.

5.3.2. - A quanto precede occorre aggiungere che l'esecuzione comunitaria non è un passe-partout che consente allo Stato di vincolare le autonomie regionali e provinciali senza rispettare i principi della propria attività normativa. Anche nell'adozione della normativa di attuazione comunitaria, il regolamento statale - al di là dei casi di riserva di legge previsti dalla Costituzione - incontra il limite del principio di legalità. Tale principio che, come numerose volte e a diversi riguardi questa Corte ha riconosciuto, domina i rapporti tra lo Stato stesso e le Regioni e le Province autonome, costituisce un aspetto della loro stessa posizione che queste ultime sono abilitate a difendere nel giudizio costituzionale (tra le ultime, sentenze nn. 169 del 1999, 250 del 1996, 278 del 1993).

Ove dunque il regolamento, in attuazione della direttiva, detti norme che pretendano, sia pure in via suppletiva, di imporsi direttamente alle Regioni e alle Province autonome, esso deve potersi basare su un fondamento legislativo "che vincoli e diriga la scelta del Governo" (sentenza n. 150 del 1982),

fondamento che - ben si intende - le stesse direttive comunitarie che la legge indica nell'abilitare il Governo all'attuazione regolamentare, contribuiscono a determinare.

A criteri non dissimili si ispira del resto l'art. 9, comma 4, della legge n. 86 del 1989 il quale, nel prevedere la possibilità di adempimento in via regolamentare degli obblighi di attuazione comunitaria in materie di competenza regionale o provinciale, quando manchi la disciplina delle Regioni e delle Province, rinvia all'art. 4 della stessa legge. E in virtù di tale rinvio risulta non solo che l'attuazione regolamentare è possibile nelle materie non coperte da riserva di legge (comma 1), ma anche che la legge detta le necessarie disposizioni quando occorra effettuare scelte non riconducibili alla semplice attuazione della direttiva, ovvero occorra individuare le autorità pubbliche cui affidare le funzioni amministrative inerenti all'applicazione della nuova disciplina, innovando, si deve intendere, rispetto alle attribuzioni spettanti in via generale agli organi esistenti (comma 3).

5.3.3. - In sintesi, quanto precede può riassumersi nelle seguenti proposizioni: sotto il profilo del rispetto delle competenze regionali e provinciali, l'attuazione regolamentare di direttive comunitarie è ammissibile in quanto le norme statali attuative sono cedevoli di fronte a diverse scelte normative regionali e provinciali, nei limiti in cui esse siano costituzionalmente e statutariamente ammissibili; sotto il profilo del rispetto del principio di legalità nei rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome, è ammissibile in quanto il regolamento non vincoli queste al di là di quanto già non discenda dagli obblighi comunitari e i poteri che prevede si inseriscano in compiti già affidati in via generale in capo alle autorità considerate.

Consiglio di Stato ad. gen., 25/02/2002, (ud. 25/02/2002, dep. 25/02/2002), n. 2

1. La Adunanza ritiene che:

- all'attuazione delle direttive comunitarie nelle materie attribuite alle Regioni o alle Province autonome in via esclusiva o concorrente, siano competenti le Regioni e le Province autonome;
- ove le Regioni non abbiano provveduto, sussista il potere dovere dello Stato, al fine di rispettare i vincoli comunitari, di attuare, attraverso proprie fonti normative, tali direttive;
- le norme poste dallo Stato in via sostitutiva siano applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni e Province autonome che non abbiano provveduto e siano cedevoli, divengano cioè inapplicabili, qualora le Regioni o le Province esercitino il potere loro proprio di attuazione della direttiva, nel territorio di tali Regioni o Province;
- ove lo Stato intervenga in via sostitutiva per l'attuazione delle direttive comunitarie, debba essere sentita la Conferenza Stato-Regioni ai sensi dell'art. 2, comma 3 e dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, nel rispetto del principio di leale collaborazione.

2. La attuazione delle direttive comunitarie nelle materie di competenza delle Regioni e delle Province autonome è specificamente disciplinata dal quinto comma dell'art. 117 della Costituzione, nel testo sostituito dall'art. 3, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Tale disposizione prevede espressamente un potere sostitutivo dello Stato in caso di inadempienza delle Regioni o delle Province autonome ("Le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, nelle materie di loro competenza, ... provvedono all'attuazione .... degli atti dell'Unione europea, nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza").

Tale previsione del potere sostitutivo rende espressa una norma riconducibile agli articoli 11 e 117, primo comma, della Costituzione e, cioè, al generale potere dovere dello Stato di rispettare i vincoli comunitari per i quali è responsabile unitariamente.

Poiché la norma costituzionale prevede il potere sostitutivo in caso di inadempienza, la norma statale, se emanata anteriormente, avrà effetto soltanto dalla scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva nei confronti delle sole Regioni inadempienti.

3. La cedevolezza è connessa alla natura esclusivamente collaborativa dell'intervento dello Stato in materie di competenza regionale (arg. anche ex sentenze n. 214/1985 e 192/1987 della Corte Costituzionale). È quindi necessario che l'atto normativo dello Stato in funzione sostitutiva collaborativa contenga la clausola di cedevolezza.

4. Una volta riconosciuta l'esistenza del potere sostitutivo dello Stato, per l'esercizio di esso si deve far riferimento alle disposizioni che regolano le fonti normative statali; in proposito, come hanno rilevato le Amministrazioni, la potestà regolamentare statale in materia è espressamente prevista dall'art. 3 e dall'all. c) della legge 19 febbraio 1992, n. 142.

5. Quindi, per quanto concerne lo schema in oggetto, che riguarda la attuazione di direttive comunitarie, per le quali è scaduto il termine previsto dalle direttive stesse per la conformazione senza che vi sia stata nel diritto interno attuazione di esse, l'esercizio del potere regolamentare dello Stato, così come sopra delineato, considerato che nel procedimento è intervenuto il parere favorevole della Conferenza Stato - Regioni, è legittimo.

6. Per quanto riguarda il testo dello schema il cui contenuto è sostanzialmente vincolato, si richiede che al termine dell'unico articolo, prima della clausola di inserzione venga inserito un comma 2, contenente apposita clausola di cedevolezza.

Dal punto di vista prevalentemente formale si osserva:

1. il titolo del provvedimento potrebbe anche far espresso riferimento al suo contenuto di estensione della disciplina di cui alla direttiva 90/539/CEE ai ratificati, così come è indicato nell'oggetto del presente parere;

2. nel preambolo il riferimento va fatto al parere dell'adunanza generale espresso in data odierna; nell'ultimo capoverso va utilizzata la dizione "Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie";

3. nel testo dell'articolato, ove si sostituisce il comma 1 dell'articolo 12, può apparire più appropriato sostituire "è stato riconosciuto" con "è riconosciuto", in quanto la forma verbale al presente indica con più evidenza la necessaria attualità della situazione.

LEGGE 24 dicembre 2012, n. 234 (in Gazz. Uff., 4 gennaio 2013, n. 3). - Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea.

#### ARTICOLO N.41

##### Poteri sostitutivi dello Stato

1. In relazione a quanto disposto dagli articoli 117, quinto comma, e 120, secondo comma, della Costituzione, fermo restando quanto previsto dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, i provvedimenti di attuazione degli atti dell'Unione europea possono essere adottati dallo Stato nelle materie di competenza legislativa delle regioni e delle province autonome al fine di porre rimedio all'eventuale inerzia dei suddetti enti nel dare attuazione ad atti dell'Unione europea. In tale caso, i



provvedimenti statali adottati si applicano, per le regioni e per le province autonome nelle quali non sia ancora in vigore la relativa normativa di attuazione, a decorrere dalla scadenza del termine stabilito per l'attuazione della rispettiva normativa dell'Unione europea e perdono comunque efficacia dalla data di entrata in vigore dei provvedimenti di attuazione di ciascuna regione e provincia autonoma. I provvedimenti statali recano l'esplicita indicazione della natura sostitutiva del potere esercitato e del carattere cedevole delle disposizioni in essi contenute. I predetti atti normativi sono sottoposti al preventivo esame della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano.

Corte Costituzionale, 28/06/2006, n. 246

REG. REG. / REG. ENTI  
LOCALI

Conformemente al dettato dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione, l'art. 16, comma 6, della legge impugnata riconosce agli enti locali il potere regolamentare concernente l'organizzazione e lo svolgimento delle funzioni che la medesima legge regionale attribuisce loro in materia di energia; tuttavia, quanto disposto dal successivo comma 7 illegittimamente contraddice questa normativa.

Infatti, la disposizione impugnata in realtà amplia, seppure in via suppletiva, l'oggetto del regolamento quale definito dal comma 1 dell'art. 16 («disciplinare le procedure autorizzative di propria competenza»), estendendolo alla disciplina dell'organizzazione e dell'esercizio delle funzioni attribuite ai Comuni e agli altri enti locali territoriali.

Tuttavia, se il legislatore regionale nell'ambito delle proprie materie legislative dispone discrezionalmente delle attribuzioni di funzioni amministrative agli enti locali, ulteriori rispetto alle loro funzioni fondamentali, anche in considerazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza di cui al primo comma dell'art. 118 della Costituzione, non può contestualmente pretendere di affidare ad un organo della Regione - neppure in via suppletiva - la potestà regolamentare propria dei Comuni o delle Province in riferimento a quanto attribuito loro dalla legge regionale medesima. Nei limiti, infatti, delle funzioni attribuite dalla legge regionale agli enti locali, solo quest'ultimi possono - come espressamente affermato nell'ultimo periodo del sesto comma dell'art. 117 Cost. - adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione.

La previsione oggetto di censura non potrebbe neppure giustificarsi nell'ambito dei poteri sostitutivi ordinari della Regione sugli enti locali; ammesso, infatti, che i poteri sostitutivi siano configurabili in relazione ai regolamenti degli enti locali, si tratterebbe comunque, nel caso di specie, di un intervento preventivo, configurato oltretutto in assenza di una qualunque ipotesi di inadempimento da parte dell'ente locale rispetto ad un obbligo a provvedere, come è confermato sia dal primo comma dell'art. 16, che prevede un termine di dodici mesi per l'adozione degli stessi regolamenti regionali, sia dal quarto comma dello stesso art. 16, che prevede che in attesa dei regolamenti regionali «si applichino le norme e le procedure vigenti».