

SEZIONE III – I regolamenti

3.1. La titolarità del potere regolamentare nelle Regioni di diritto comune

Prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 1/1999, la titolarità della potestà regolamentare spettava ai Consigli regionali: il testo originale dell'art. 121.2 Cost. riservava infatti al Consiglio «le potestà legislative e regolamentari attribuite alla Regione».

La potestà regolamentare tra Giunta e Consiglio

Tale disposizione era stata criticata dalla dottrina unanime in quanto il potere regolamentare apparterebbe per sua natura all'Esecutivo. Attraverso il ricorso ai regolamenti, infatti, l'Esecutivo può soddisfare, tra l'altro, l'esigenza di interpretare le leggi con efficacia vincolante per l'amministrazione e di definire i criteri cui l'amministrazione stessa deve uniformarsi nell'esercizio delle proprie funzioni.

Già

La prassi normativa aveva visto una scarsa utilizzazione dei regolamenti, dato che i Consigli tendevano a concentrare i contenuti normativi nella legge, ossia nella fonte avente il maggiore rango gerarchico.

A ciò si aggiunga che l'adozione dei regolamenti non era favorita né da una maggiore celerità del procedimento di adozione (gli Statuti del 1971 estendevano ai regolamenti le regole proprie del procedimento legislativo, salvo, in alcuni casi, il possibile ricorso al procedimento in sede redigente), né dalla disciplina del controllo preventivo di legittimità che era più complesso e meno favorevole rispetto a quello previsto per le leggi dall'art. 127 Cost. (stante il carattere *lato sensu* "politico" e quindi, in qualche modo, "negoziabile" di quest'ultimo).

Men
che posso
del ricorso
e
al controllo
di legittimità

Lo scarso ricorso ai regolamenti aveva favorito la discutibile prassi di leggi regionali a contenuto talvolta estremamente dettagliato e l'altrettanto discutibile (ed illegittima) espansione di atti sostanzialmente normativi delle Giunte, ovvero di singoli assessori (circolari, direttive, ecc.), che costituivano soluzioni di ripiego rispetto alla mancanza di una competenza normativa di rango secondario.

La legge cost. n. 1/1999 ha operato una ambigua revisione dell'art. 121.2 Cost., limitandosi alla soppressione delle parole «e regolamentari», senza però individuare espressamente l'organo competente ad adottare i regolamenti regionali.

Sul punto la dottrina si è divisa: alcuni hanno sostenuto che il venire

meno della competenza consiliare determinasse il trasferimento della titolarità alla Giunta, in quanto organo esecutivo della Regione, titolare naturale del potere regolamentare anche in assenza di un'espressa attribuzione di competenza.

Un'altra parte della dottrina, invece, ha ritenuto che la questione dovesse essere rimessa ai nuovi Statuti, in quanto attinente alla forma di governo della Regione: in attesa delle nuove carte statutarie, la competenza consiliare sarebbe rimasta inalterata in quanto, per così dire, "riprodotta" nei vecchi Statuti transitoriamente vigenti.

La prassi aveva assecondato la prima tesi, cosicché già dal 2000 erano stati numerosi i regolamenti adottati dalle Giunte; tuttavia la Corte costituzionale, a partire dalle sentt. nn. 313 e 324/2003, ha fatta propria la seconda, sulla base dei seguenti argomenti: *a)* riprendendo un non chiarissimo *obiter dictum* contenuto in una precedente ordinanza (n. 87/2001), la Corte afferma la competenza dei nuovi Statuti ad allocare il potere regolamentare «stante la sua attinenza ai rapporti tra gli organi costituzionali della Regione», con l'ulteriore conseguenza che, nell'attesa delle nuove determinazioni statutarie, «vale la distribuzione delle competenze normative già stabilita nello Statuto medesimo, di per sé non incompatibile con il nuovo art. 121 Cost.»; *b)* la tesi "giuntale" finisce per comprimere l'autonomia statutaria «che impedisce di ritenere l'esistenza di soluzioni organizzative obbligate, in mancanza di una disciplina costituzionale chiaramente riconoscibile»; *c)* l'autonomia statutaria non può essere costretta in un'alternativa secca tra una competenza sempre della Giunta ed una competenza sempre del Consiglio, cosicché, venuta meno la competenza consiliare in forza del nuovo art. 121.2 Cost., essa sarebbe implicitamente ma necessariamente assegnata all'organo esecutivo: tale disposizione non può che essere interpretata «come vuoto di normazione che spetta alla Regione colmare nell'esercizio dell'autonomia statutaria»; *d)* il limite dell'«armonia con la Costituzione» non può essere utilizzato per estendere alle Regioni le stesse soluzioni fatte proprie a livello statale; *e)* la competenza necessariamente giuntale non può essere dedotta nemmeno dall'assetto della forma di governo transitoria delineata dalla legge cost. n. 1/1999 (cfr. cap. IV, par. 1.2), poiché tale correlazione «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*»; *f)* i nuovi Statuti possono quindi immaginare soluzioni articolate circa la titolarità della potestà regolamentare, potendo essi «regolare diversamente la competenza» o «disciplinarne differentemente le modalità procedurali di esercizio»; *g)* i nuovi Statuti possono, infine, anche non regolare direttamente questi oggetti, demandandoli al legislatore regionale

«in relazione alla
che la legge las
regolamentare ste

«Questa Corte
difica del second
costituzionale 22
originario l'indica
Consiglio regiona
consentendo alla

Questa afferm
- stante la sua att
tale scelta non pu
gionale, modifica
nel frattempo, va
nello statuto med
la Costituzione.

[...]

La difesa dell
dell'art. 121, sec
attribuzione della
assoluta o, in sub
provarsi a norma
(qualora l'ipotizz
secondo comma
a favore di quest
principio, della
attuativa, alla na
terzo comma, de
cipio, una volta
Costituzione, del
come derogatoria
Giunta di «emar
«promulgare» le
presupporrebbe l
le alla formazion
gionale, caratteri
nuovo art. 123 c
zamento dei suo
lamentare; (d) l'a
a norma dell'art.
con la conseguen
andamento» dell

313
/2003

«in relazione alla materia da regolare e in funzione dell'ampiezza di scelta che la legge lascia aperta all'apprezzamento discrezionale» del potere regolamentare stesso.

A chi spetta adottare i regolamenti regionali fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti?

Corte cost., sent. n. 313/2003

«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.

[...]

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

consigliare, 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.

[...]

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 differenzialmente 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*.

3.2. Segue: le s

La giurisprudenza radice il problema al massimo livello

– I nuovi Statuti di Regione e di Provincia risprudenza cost. in toto il potere di emanare il nuovo Statuto alla Giunta (art. 121).

Gli altri hanno la competenza del Consiglio

– Nel primo sezione (35) e del Veneto il potere regolamentare al Consiglio. Il primo ordinario l'approvazione deve seguito la votazione legislativa regionale, secondo i principi nei casi in cui escludono, si vedano

Un'analogia per i tribunali comunitari (lett. c).

Le soluzioni e con la giurisprudenza misura problematica sistema delle fonti Consiglio e della rischi di sovrapposizione

Lo stesso si può la Campania (art. 121) rianza britannica dalla Giunta e scendere entro 60 giorni pronunciato; i regi-

Tutti gli altri spiccata prevalenza di carattere generale

Questa scelta attribuiscono con

3.2. Segue: le scelte dei nuovi Statuti

La giurisprudenza costituzionale sopra riportata ha quindi risolto in radice il problema della titolarità del potere regolamentare, valorizzando al massimo le determinazioni dei nuovi Statuti.

Le soluzioni
"miste" dei
nuovi Statuti

I nuovi Statuti hanno recepito in pieno le potenzialità aperte dalla giurisprudenza costituzionale. In effetti il solo Statuto dell'Abruzzo conserva *in toto* il potere regolamentare al Consiglio (art. 37), mentre, all'opposto, il nuovo Statuto pugliese, fino a una recente revisione, lo aveva attribuito alla Giunta (art. 44).

Gli altri hanno optato per soluzioni articolate che vedono o la *prevalenza del Consiglio* o, al contrario, la *prevalenza della Giunta*.

Nel primo senso, si debbono ricordare gli Statuti delle Marche (art. 35) e del Veneto (artt. 19 e 33.1), che attribuiscono la titolarità del potere regolamentare al Consiglio salvo i casi in cui le leggi regionali ne demandino l'approvazione alla Giunta. Lo Statuto piemontese (art. 27.2) ha invece seguito la via opposta, disponendo che «nelle materie di competenza legislativa regionale la potestà regolamentare spetta alla Giunta regionale, secondo i principi e le modalità dettati dalla legge regionale, salvo nei casi in cui essa sia riservata dalla legge al Consiglio regionale» (similmente, si vedano l'art. 48 St. Molise e l'art. 56 St. Basilicata).

Un'analogha previsione, limitata ai regolamenti di attuazione degli obblighi comunitari, è contenuta nello Statuto della Lombardia (art. 42.1, lett. c).

Le soluzioni escogitate da questi Statuti, anche se pienamente in linea con la giurisprudenza costituzionale sopra riportata, appaiono in qualche misura problematiche nella misura in cui finiscono per complicare il sistema delle fonti, prevedendo due livelli di potere regolamentare (del Consiglio e della Giunta) i cui rapporti sono incerti e rispetto ai quali i rischi di sovrapposizioni appaiono concreti.

Lo stesso si può dire per la soluzione escogitata dal nuovo Statuto della Campania (art. 56), che si richiama alla *delegated legislation* dell'esperienza britannica. Esso prevede infatti che i regolamenti siano deliberati dalla Giunta e sottoposti all'approvazione del Consiglio, che deve provvedere entro 60 giorni. Se, decorso tale termine, il Consiglio non si è pronunciato, i regolamenti sono emanati dal Presidente della Regione.

Tutti gli altri Statuti hanno seguito un modello ispirato ad una più spiccata prevalenza della Giunta, che si vede attribuita una competenza di carattere generale.

Questa scelta è però temperata innanzitutto dal fatto che molti Statuti attribuiscono comunque al Consiglio la titolarità dei regolamenti delegati

dallo Stato (art. 24.2 St. Basilicata; art. 43.2 St. Calabria; art. 28.4, lett. n), St. Emilia; art. 23.2, lett. o), St. Lazio; art. 50.2 St. Liguria; art. 27.3 St. Piemonte; art. 22.2, lett. e-bis, St. Puglia; art. 42.3, St. Toscana; art. 43.2, lett. j), St. Umbria). Rinviando al par. 3.7 l'analisi di questo tipo di regolamenti, si deve qui ricordare che la Corte costituzionale ha pienamente riconosciuto la legittimità di tale attribuzione (sent. n. 2/2004). Il nuovo Statuto della Lombardia (art. 41.3) contiene una previsione che, quanto alla titolarità dei regolamenti in questione, chiama in causa, a diverso titolo, il Consiglio e la Giunta: essi sono adottati dal Consiglio regionale, il quale però, a maggioranza assoluta dei componenti, può deferire detta potestà alla Giunta, che provvede, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente (un'analogia previsione è contenuta nello Statuto pugliese, a seguito di una recente revisione).

Un secondo più rilevante temperamento è costituito dal coinvolgimento delle commissioni consiliari nel procedimento di adozione dei regolamenti che fanno capo alla Giunta (vedi par. 3.3).

Nessuno dei nuovi Statuti conferisce la titolarità del potere regolamentare ai singoli assessori. Si tratta di una scelta condivisibile. Infatti, nel testo costituzionale la Giunta è sempre considerata unitariamente e quindi manca un riconoscimento autonomo dei suoi componenti. A ciò si aggiunga che la previsione di un potere normativo in capo ai singoli membri della Giunta avrebbe potuto alimentare quel modello di governo "per assessorati" che si era affermato nella prassi e che aveva minato l'efficienza e la coesione degli Esecutivi regionali.

Diverso e più delicato è il problema della configurabilità di un potere regolamentare in capo al Presidente della Giunta. Come è evidente, si tratta di un tema che è fortemente influenzato anche dalle scelte che i nuovi Statuti hanno compiuto riguardo alla forma di governo.

Sul punto, alcuni Statuti si limitano a conferire al Presidente un potere regolamentare in materia di organizzazione degli uffici della Presidenza, nei limiti fissati dalla legge (così, ad esempio, art. 42.6 St. Toscana).

Così circoscritto, il potere regolamentare in questione non suscita dubbi di costituzionalità. Diversamente, il riconoscimento al Presidente di un potere regolamentare di carattere generale avrebbe destato perplessità quantomeno sul piano degli equilibri istituzionali, conferendo un'ulteriore importante prerogativa ad un organo già assai rafforzato dall'elezione diretta (che i nuovi Statuti hanno scelto senza eccezioni).

3.3. Il procedimen

Il procedime
nuovi Statuti: tu
121.4 Cost., l'ev
Regione, talvol
parte dell'organ
art. 43 St. Lomb

Gli Statuti p
ta fissando un te
te; art. 43.1 St.
trata in vigore,
quale lo Statuto
gionali»). Inter
Basilicata, l'art.
Lombardia i qu
di *vacatio*, poich
successivo a qu
zione dei regola

Sia riguardo
mitano poi a ri
Calabria; art. 50

Emanazione
del procedimen

Come si è c
prima della loro
rere, obbligato
tente per mater
statale (art. 56.2
art. 44.2 St. Pug
Piemonte limita
cuzione degli a
tratta di una sc
Consiglio e Giu
stituisce una sc
l'adozione dei r
no da questo p
rettamente al p
dine alla confo
l'ordinamento
che impone il p

No
psew
sol
ammin

3.3. Il procedimento di adozione

Il procedimento di adozione è delineato piuttosto sommariamente nei nuovi Statuti: tutti prevedono, riprendendo sul punto letteralmente l'art. 121.4 Cost., l'emanazione dei regolamenti da parte del Presidente della Regione, talvolta fissando un termine decorrente dall'approvazione da parte dell'organo competente (art. 39 St. Abruzzo; art. 56.5 St. Basilicata; art. 43 St. Lombardia; art. 35 St. Marche; art. 24.2 St. Veneto).

Gli Statuti prevedono, altresì, la pubblicazione dei regolamenti (talvolta fissando un termine decorrente dalla emanazione: art. 27.7 St. Piemonte; art. 43.1 St. Toscana; art. 24.2 St. Veneto) e la disciplina della loro entrata in vigore, secondo quanto previsto dall'art. 123.1 Cost. (ai sensi del quale lo Statuto regola «la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali»). Interessanti, ma discutibili, sono, a tale proposito, l'art. 56.5 St. Basilicata, l'art. 35.5 St. Marche, l'art. 39.2 St. Abruzzo, l'art. 43.2 St. Lombardia i quali non prevedono per i regolamenti un termine perentorio di *vacatio*, poiché dispongono che i regolamenti entrino in vigore il giorno successivo a quello della promulgazione, salvo diversa ed espressa indicazione dei regolamenti stessi.

Sia riguardo all'emanazione che alla pubblicazione alcuni Statuti si limitano poi a rinviare a quanto previsto per le leggi regionali (art. 43.6 St. Calabria; art. 56.3 St. Campania; art. 50.3 St. Liguria).

Emanazione e pubblicazione costituiscono però i momenti terminali del procedimento di adozione dei regolamenti.

Come si è detto nel par. 3.2, alcuni dei nuovi Statuti prevedono che, prima della loro emanazione, i regolamenti debbano essere sottoposti al parere, obbligatorio ma non vincolante, della commissione consiliare competente per materia, sull'esempio di quanto sta già avvenendo anche a livello statale (art. 56.2 St. Basilicata; art. 50.1 St. Liguria; art. 42.1 St. Lombardia; art. 44.2 St. Puglia; art. 42.2 St. Toscana; art. 39.1 St. Umbria. L'art. 27.2 St. Piemonte limita tale parere ai soli casi dei regolamenti di attuazione ed esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea). Si tratta di una scelta che intende valorizzare un momento "cooperativo" tra Consiglio e Giunta nel procedimento di adozione dei regolamenti, che costituisce una sorta di "contrappeso" al trasferimento della competenza all'adozione dei regolamenti dal Consiglio alla Giunta. Del tutto peculiari sono da questo punto di vista l'art. 28.4, lett. n), St. Emilia, che attribuisce direttamente al *plenum* del Consiglio il compito di esprimere un parere in ordine alla conformità dei regolamenti «derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto e alla legge», e l'art. 49 St. Molise, che impone il parere obbligatorio del Comitato per la legislazione.

Il procedi-
mento

pubblca

Voci
emissive

Comuni

Colloquio
e
CSPB

Alcuni Statuti prevedono poi ulteriori fasi procedurali precedenti all'emanazione. Così, in primo luogo, deve ritenersi senz'altro ammissibile il coinvolgimento del Consiglio delle autonomie locali qualora i nuovi Statuti attribuiscono ad esso il compito di esprimere un parere anche su atti non legislativi (così, ad esempio, l'art. 23 St. Campania; l'art. 66 St. Liguria; art. 38 St. Marche; art. 49 St. Molise; art. 88 St. Piemonte; art. 57 St. Toscana).

Non mancano, infine, le previsioni volte a consentire l'intervento degli organi di garanzia statutaria anche su atti di natura regolamentare: tale intervento è qualificato come necessario se lo prevede la legge (art. 56.3 St. Emilia) o qualora si tratti di un regolamento di delegificazione (art. 47.3 St. Lazio). In altri casi, gli organi in questione possono intervenire se preventivamente aditi (art. 57.2 St. Campania; art. 69.1, lett. c), St. Emilia; art. 75.1, lett. a), St. Liguria; art. 92.1, lett. c), St. Piemonte; art. 57.2 St. Toscana). Del tutto peculiare è l'art. 44.5 St. Puglia, il quale prevede che sugli schemi di regolamenti regionali possa essere acquisito il parere del Consiglio di Stato.

Per quanto riguarda i regolamenti di competenza del Consiglio, il procedimento di adozione è ricalcato sul procedimento legislativo, anche se, come già previsto dagli Statuti del 1971, è prevista o addirittura favorita la procedura di adozione attraverso le commissioni consiliari in sede redigente o deliberante (art. 38 St. Abruzzo; art. 42 St. Lombardia, con riferimento ai regolamenti delegati dallo Stato; art. 35.4 St. Marche; art. 21 St. Veneto).

3.4. L'art. 117 Cost. pone una riserva di legge regionale?

Regolamenti
e riserva di
legge
regionale

Prima di analizzare il problema delle tipologie regolamentari regionali, occorre chiedersi se l'art. 117 Cost., modificato dalla legge cost. n. 3/2001, preveda, come nella vigenza del vecchio testo, una generale *riserva relativa* di legge regionale, nel senso che la Regione debba disciplinare le materie di propria competenza in prima battuta a mezzo di atti legislativi.

In dottrina, non è mancato chi ha sostenuto che tale riserva relativa, a seguito della riforma del Titolo V, non sussista più.

In primo luogo, si è affermato che il ribaltamento del criterio di allocazione delle competenze legislative, desumibile nel nuovo art. 117 Cost., avrebbe innovato anche riguardo al problema della riserva di legge: oggi cioè sussisterebbe una riserva relativa di legge di carattere generale ma solo per lo Stato nelle materie di propria competenza esclusiva e per lo

Stato e le Regioni. La riserva di competenza regionale starebbe e quindi anche l'intera disciplina prevista in altri atti.

Ancora più radicalmente, sostenendo un riparto di poteri tra il potere regolamentare e il potere legislativo, si è affermato che il nuovo ordinamento costituzionale non sarebbe disciplinato, e cioè in termini di riserva di legge, quindi, il nuovo ordinamento, non prevede una riserva di legge ma solo una disciplina distinta (statale e regionale).

Quest'ultimo orientamento è peraltro condivisibile a cominciare dal potere regolamentare attribuito a vario titolo e implicitamente.

Tutto ciò induce a ritenere che i regolamenti regionali *indipendenti* non disciplinati o previsti a livello statale, considerati dalla Regione, in misura in cui sono di natura sostanziale, contenente norme, tuttavia, essi sfuggono al controllo in sede di giudizio costituzionale.

Tali conclusioni, la quale (sentenza) non si limiti ad un determinato ambito di competenza plina sostanziale, di legalità in senso principio di legalità.

Similmente, si è affermato che il potere direttamente nelle materie con riserva di legge (quasi un regime costituzionale) violato dall'esercizio

Stato e le Regioni in quelle concorrenti; viceversa, nelle materie di competenza-regionale c.d. residuale (art. 117.4 Cost.) tale riserva non sussisterebbe e quindi la legge regionale potrebbe demandare al regolamento anche l'intera disciplina della materia (fatti salvi i casi di riserve di legge previste in altri articoli della Costituzione).

Ancora più radicalmente, si è affermato che l'art. 117.6 Cost., prevedendo un riparto di competenze tra Stato, Regioni ed enti locali riguardo al potere regolamentare, avrebbe anche fornito un esplicito riconoscimento costituzionale al potere regolamentare stesso. Pertanto, i regolamenti non sarebbero più fonti secondarie nel senso tradizionale del termine, e cioè in tutto e per tutto subordinate alla legge: in questo senso, quindi, il nuovo testo dell'art. 117 Cost., diversamente da quello originario, non prevederebbe più una generale riserva relativa di legge regionale, ma solo una disposizione di riparto di ambiti materiali tra ordinamenti distinti (statale e regionale).

Quest'ultimo orientamento si presta ad obiezioni non facilmente superabili a cominciare dal fatto che l'art. 117.6 collega strettamente il potere regolamentare delle Regioni alle varie categorie di materie legislative attribuite a vario titolo allo Stato o alle Regioni, ribadendo quindi, sia pure implicitamente, il rapporto gerarchico che lega la legge al regolamento.

Tutto ciò induce a negare, innanzitutto, l'ammissibilità di regolamenti regionali *indipendenti*, ovvero quelli che potrebbero intervenire in ambiti non disciplinati da leggi regionali: si tratta di regolamenti che, pur essendo previsti a livello statale dalla legge n. 400/1988 (art. 17.1, lett. c), sono considerati dalla dottrina maggioritaria costituzionalmente dubbi nella misura in cui sono atti che, secondari nella forma, appaiono primari nella sostanza, contenendo l'intera disciplina della materia. A fronte di ciò, tuttavia, essi sfuggono, per natura, al sindacato della Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale.

Tali conclusioni sembrano avallate dalla giurisprudenza costituzionale, la quale (sentt. nn. 307 e 324/2003) richiede che il legislatore regionale non si limiti ad "autorizzare in bianco" il regolamento a disciplinare un determinato ambito materiale, ma ponga quantomeno un inizio di disciplina sostanziale, in una prospettiva che sembra andare oltre il principio di legalità in senso meramente formale per abbracciare forse quella del principio di legalità in senso sostanziale.

Similmente, si deve escludere che i regolamenti regionali possano dettare direttamente la disciplina regionale ulteriore rispetto a leggi statali nelle materie concorrenti (c.d. regolamenti *semi-indipendenti*). Tale possibilità (quasi un'anomala "delegificazione") sottovaluta l'identità del regime costituzionale della legge statale e della legge regionale che sarebbe violato dall'esercizio di un potere normativo secondario non guidato dal

*Muss
superbo
esclude
che
sarebbe
della legge regionale*

*No
independ.*

legislatore regionale: così si è espressa anche la Corte costituzionale (sent. n. 378/2004).

Occorre comunque dire che le due categorie di regolamenti in esame non sono tra quelle accolte nei nuovi Statuti.

L'inammissibilità dei regolamenti indipendenti porta anche a negare che lo Statuto regionale possa "riservare" ai regolamenti la disciplina di alcuni ambiti materiali, escludendo, totalmente o parzialmente, l'intervento della legge (anche in questo caso, però, si tratta di un'ipotesi che finora nessuna Regione ha previsto).

Gli argomenti che inducono a ritenere incostituzionale il fenomeno dei regolamenti riservati sono i seguenti: *a*) le riserve di regolamento contraddicono un dato costituzionale fondamentale, ovvero il fatto che la Costituzione non prevede un fenomeno siffatto, mentre pone una diffusa trama di riserve di legge; *b*) esse violano l'esplicito conferimento della potestà legislativa nell'art. 117 Cost., che sembra difficilmente compatibile con una riserva regolamentare; *c*) contrastano con il principio di tassatività delle fonti primarie (vedi par. 4.2).

3.5. Le tipologie regolamentari

La tipologia

Le considerazioni che precedono consentono di affrontare più agevolmente le singole *tipologie di regolamenti* che appaiono ammissibili alla luce dei principi costituzionali.

Alcuni dei nuovi Statuti individuano espressamente le tipologie regolamentari o in modo analogo a quanto previsto a livello statale nell'art. 17 della legge n. 400/1988 o facendo riferimento alla fonte primaria cui il regolamento accede (legge regionale, legge statale, fonte comunitaria: art. 42 St. Toscana). Né l'una né l'altra soluzione è peraltro persuasiva.

Non la prima, perché a livello statale le tipologie individuate dall'art. 17 della legge n. 400/1988 (regolamenti di esecuzione, di attuazione-integrazione, indipendenti, di delegificazione) si sono scontrate con una prassi normativa per cui uno stesso regolamento contiene spesso al proprio interno disposizioni che intrattengono un diverso rapporto con la legge, cosicché le tipologie in questione finiscono per avere una finalità solo indicativa. Non la seconda, perché anch'essa è destinata ad avere una funzione, per così dire, solo descrittiva e quindi scarsamente prescrittiva (a tutto concedere, essa finisce per mettere fuori gioco solo i regolamenti indipendenti, la cui illegittimità, come si è detto, può essere affermata a prescindere da un divieto espresso contenuto negli Statuti).

Ciò premesso (nella prassi assai regionali non ponendosi della categoria).

Semmai, la giurisdizione di dubbia tenuta di dubbia senza porre nemmeno di un determinato apparato assimilabile alla disciplina di un trattamento regolamentare.

Sono ammissibili alcuni dei nuovi Statuti (56.4 St. Campania art. 48.1, lett. c), vieta l'adozione concorrente; art.

Sul punto è infondate alcune fondate alcune l'art. 39 del nuovo delegificazione in l'art. 17.2 della mente che la tra violazioni del pr delegificazione presu pedisce che la R rente (o anche regionale è comu

La previsione poiché essa è in disattenderla o v data la natura d nella stessa sent. di delegificazione autorizzazione n singole riserve di

Infine, molti di attuazione deg. Emilia Romagna Marche; art. 27 S

Questa potestà 117.5 Cost., secc

Lo Stato
ma più
nessun
che
regolando

Ciò premesso, i regolamenti di *mera esecuzione* e quelli di *attuazione* (nella prassi assai difficili da distinguere rispetto ai primi) delle leggi regionali non pongono particolari problemi circa la loro legittimità, trattandosi della categoria “classica” dei regolamenti.

I regolamenti
esecutivi

Semmai, la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata porta a ritenere di dubbia costituzionalità i casi in cui la legge regionale si limiti, senza porre nemmeno un inizio di disciplina, a demandare la regolazione di un determinato ambito materiale al regolamento. Infatti, quest'ultimo appare assimilabile ad un regolamento indipendente poiché comunque la disciplina di una determinata materia finisce praticamente per essere interamente regolata a livello secondario (vedi par. 3.4).

Sono ammissibili anche i regolamenti di *delegificazione* previsti da alcuni dei nuovi Statuti (art. 56.3 St. Basilicata; art. 43.5 St. Calabria; art. 56.4 St. Campania; art. 47.2 St. Lazio; art. 42.1, lett. b), St. Lombardia; art. 48.1, lett. c), St. Molise; art. 27.5 St. Piemonte; art. 44.1 St. Puglia che vieta l'adozione dei regolamenti in questione nelle materie di legislazione concorrente; art. 39.2 St. Umbria).

I regolamenti
di delegifica-
zione

Sul punto è intervenuta la Corte costituzionale che ha dichiarato infondate alcune questioni di costituzionalità sollevate in riferimento all'art. 39 del nuovo Statuto umbro, il quale disciplina il fenomeno della delegificazione in modo sostanzialmente analogo a quanto previsto dall'art. 17.2 della legge n. 400/1988. La sent. n. 378/2004 osserva giustamente che la trasposizione del modello statale, da un lato, fa escludere violazioni del principio di legalità e della riserva di legge, giacché la delegificazione presuppone il previo intervento del legislatore, dall'altro, impedisce che la Regione possa disciplinare ambiti di legislazione concorrente (o anche residuale) direttamente con regolamento, giacché la legge regionale è comunque necessaria per attivare la delegificazione.

La previsione statutaria di un modello di delegificazione appare utile, poiché essa è inderogabile per il legislatore regionale che non potrebbe disattenderla o violarla, come invece è avvenuto più volte a livello statale, data la natura di legge ordinaria della legge n. 400/1988: come si legge nella stessa sent. n. 378, il necessario fondamento legislativo del processo di delegificazione consente il sindacato di costituzionalità sulle leggi di autorizzazione non solo a tutela del principio di legalità ma anche delle singole riserve di legge regionale.

Infine, molti dei nuovi Statuti regionali prevedono anche i *regolamenti di attuazione degli atti normativi comunitari* (art. 43 St. Calabria; art. 42 St. Emilia Romagna; artt. 11 e 47 St. Lazio; art. 50 St. Liguria; artt. 21 e 35 St. Marche; art. 27 St. Piemonte; art. 44.1 St. Puglia; art. 42 St. Toscana).

I regolamenti
di
attuazione
di norme
comunitarie

Questa potestà normativa deve rispettare quanto previsto dall'art. 117.5 Cost., secondo il quale le Regioni attuano gli atti dell'Unione euro-

pea «nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato, che disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo in caso di inadempienza». A tale proposito, la Corte costituzionale (sent. n. 379/2004) ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità dell'art. 49.2, ultimo periodo, del nuovo Statuto emiliano, nella parte in cui prevede la possibilità che la Giunta regionale disciplini con regolamento, nei limiti stabiliti dalla legge regionale, l'esecuzione dei regolamenti comunitari, senza alcun riferimento alle competenze statali di cui all'art. 117.5 Cost. Sul punto la Corte ha osservato che la disposizione censurata «disciplina in generale i rapporti tra le leggi ed i regolamenti regionali, dando per presupposta la titolarità da parte della Regione dei poteri normativi nelle varie materie e pertanto non pone anche in questa sede il problema dei limiti sostanziali e procedimentali di questi ultimi».

Dall'art. 117.5 Cost. si evince che lo Stato può disciplinare solo «norme di procedura», rimanendo esclusa l'individuazione della fonte del diritto con la quale la Regione è chiamata ad attuare gli atti comunitari: tale scelta è quindi rimessa all'autonomia statutaria o legislativa regionale nel rispetto dei principi che governano i rapporti tra fonti primarie e secondarie (cfr. anche Corte cost., sent. n. 63/2012). Non a caso, la legge n. 234/2012, in attuazione dell'art. 117.5 Cost., riconosce alle Regioni il compito di attuare *con propri provvedimenti* (senza quindi specificarne la natura) le direttive comunitarie nelle materie di propria competenza (art. 40).

3.6. Il riparto di competenze materiali tra regolamenti statali e regolamenti regionali

Regolamenti
regionali e
regolamenti
statali

Prima dell'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001, la giurisprudenza costituzionale aveva affermato l'inammissibilità dell'esercizio di poteri normativi secondari dello Stato in materie di competenza regionale, sul presupposto che la Costituzione consentisse interventi statali in ambiti rimessi all'autonomia regionale solo con leggi (o atti aventi forza di legge) recanti disposizioni di principio. Tale assunto aveva trovato una sua consacrazione a livello normativo nell'art. 17.1, lett. b), della legge n. 400/1988, che vieta l'adozione di regolamenti di attuazione-integrazione nelle materie di competenza regionale.

Tuttavia, la Corte costituzionale aveva consentito alcune deroghe a tale divieto: innanzitutto, essa aveva legittimato l'uso di regolamenti statali per il recepimento di direttive comunitarie, che potevano trovare applicazione fino all'entrata in vigore delle singole leggi regionali di attuazione

(c.d. regolamenti "lezza" dei regolamenti significative oscillanti: regolamenti di delega possa leggersi nel tema prima della

Lo scenario è quello V della Costituzione

L'art. 117.6 Cost. Stato nelle materie potestà regolamentare le Province e le Città: dine alla disciplina loro attribuite».

Un primo dato è lo scenario asimmetrico: lo Stato può disciplinare la potestà regolamentare in materie di potestà legislative delegata ai Comuni. La titolarità di questa potestà è disciplinata dall'espresso riferimento

Nelle materie di potestà regolamentare, lo Stato impone limitazioni alla potestà regolamentare da parte dei regolamenti regionali

Sul primo punto si ritiene che in tutti questi casi, quest'ultimo potestà regolamentare, nonostante la potestà legislativa e regolamentare

Sul secondo punto, lo Stato non incontrando difficoltà, i regolamenti adottati dallo Stato sono validi anche per le materie di potestà regolamentare in

Ciò detto, la potestà regolamentare non può essere preclusa dal regolamento regionale: la potestà regolamentare deve precludere alla potestà legislativa e regolamentare la previsione di potestà esclusiva

In effetti, in tutti i casi, sia la Corte costituzionale che la Corte Costituzionale hanno tenuto conto delle competenze

(c.d. regolamenti "cedevoli": da ultimo, sent. n. 425/1999); la "cedevolezza" dei regolamenti statali era stata altresì consentita (anche se con significative oscillazioni nella giurisprudenza) anche a proposito dei regolamenti di delegificazione (sebbene una netta chiusura in questo senso possa leggersi nella sent. n. 376/2002, una delle ultime ad occuparsi del tema prima della legge cost. n. 3/2001).

Lo scenario è cambiato dopo l'entrata in vigore della riforma del Titolo V della Costituzione.

L'art. 117.6 Cost. afferma che «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».

Un primo dato suggerito dalla disposizione costituzionale è il parallelismo asimmetrico tra titolarità della potestà legislativa e titolarità della potestà regolamentare: allo Stato spetta la potestà regolamentare solo nelle materie di potestà legislativa esclusiva (con l'eccezione costituita dai "regolamenti delegati" alle Regioni); in tutte le altre materie essa spetta alle Regioni. La titolarità del potere regolamentare di Stato e Regioni è poi limitata dall'esplicito riconoscimento dei regolamenti degli enti locali.

Nelle materie di potestà esclusiva dello Stato l'art. 117.6 Cost. non pone limitazioni di sorta né quanto agli ambiti suscettibili di disciplina da parte dei regolamenti, né quanto alle tipologie regolamentari.

Sul primo punto, la giurisprudenza costante della Corte costituzionale ritiene che in tutte le materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato quest'ultimo possa adottare regolamenti, ivi comprese le materie non materie, nonostante la loro forte potenzialità limitatrice dell'autonomia legislativa e regolamentare delle Regioni.

Sul secondo punto, laddove può esercitare il potere regolamentare, lo Stato non incontra limitazioni di sorta quanto alla tipologia di atti regolamentari adottabili (Corte cost., sent. n. 200/2009). Lo stesso discorso vale anche per le Regioni, con il solo limite, già ricordato, della potestà regolamentare indipendente (par. 3.4).

Ciò detto, la *ratio* dell'art. 117.6 sembrava quindi quella di valorizzare il regolamento regionale. Non solo, ma la disposizione costituzionale pareva preludere ad un'ulteriore ritrazione dei regolamenti statali attraverso la previsione dei regolamenti delegati dallo Stato nelle materie di propria potestà esclusiva.

In effetti, in una prima fase sia il Consiglio di Stato, in sede consultiva, sia la Corte costituzionale hanno interpretato rigidamente il nuovo riparto delle competenze regolamentari, ritenendo che nelle materie di compe-

tenza regionale, in nome del principio di continuità, i regolamenti statali vigenti alla data di entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 continuassero ad essere applicati, non essendo però più possibile adottarne di nuovi. L'illegittimità di regolamenti nelle materie regionali trovava (e trova tuttora) un'eccezione nel caso in cui la caducazione degli stessi compromettesse attività rilevanti sul piano dell'attuazione di diritti costituzionali (così, ad esempio, sentt. nn. 370/2003; 16 e 256/2004).

In particolare, la già citata sent. n. 303/2003 ha escluso che fonti secondarie possano, in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza, derogare al riparto di competenze fissato dall'art. 117 Cost., come invece la legge, poiché, diversamente, si determinerebbe un improprio conferimento di primarietà ad atti che possiedono lo statuto giuridico di fonti secondarie e un'altrettanto impropria degradazione delle leggi regionali a fonti subordinate ai regolamenti statali o comunque da questi condizionate. Da ciò la Corte conclude, ribadendo l'orientamento già assunto prima dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V (cfr., per tutte, sentt. nn. 333 e 482/1995; 376/2002), che ai regolamenti governativi, anche di delegificazione, è preclusa la disciplina di materie di competenza regionale (sul punto si vedano anche le sentt. nn. 22 e 329/2003; 12/2004; 207/2012).

Ancora, la giurisprudenza costituzionale ha escluso la liceità della delegificazione, ad opera di regolamenti governativi, di materie di competenza regionale, anche in attesa di una regolamentazione delle stesse ad opera del legislatore regionale e quindi in assenza di una legislazione regionale, dato che, come già si era affermato prima della riforma del Titolo V della Costituzione, una fonte secondaria non può imporsi ad una fonte di rango primario (per tutti, sentt. nn. 302 e 364/2003; 283/2004).

Questo primo orientamento ha determinato una prassi, del tutto impropria, per cui le leggi statali, al fine di aggirare quanto disposto dall'art. 117.6 Cost., in molti casi o hanno provveduto a "rilegificare" materie prima demandate a fonti secondarie o ad autorizzare il Governo o singoli Ministri ad adottare atti atipici, qualificati come «atti di natura non regolamentare»; fenomeno, quest'ultimo, non ancora formalmente condannato dalla Corte costituzionale, la quale ha però insistito sul carattere "anomalo" o «indefinibile» di tali fonti (sent. n. 116/2006).

Tuttavia, più di recente il rigore nell'interpretazione dell'art. 117.6 Cost., pure a volte ribadito dalla Corte (cfr., ad esempio, sent. n. 179/2012), sembra in via di superamento, alla luce della giurisprudenza costituzionale assai sensibile alle esigenze unitarie quanto alle tecniche di interpretazione delle materie (così, ad esempio, sent. n. 7/2014). Si pensi, infatti, all'interpretazione estensiva delle c.d. "materie trasversali" (vedi par. 2.1.2.

lett. e) che ha con
normativi secondari
corrente la Corte
regolamentare de
grazione» dei prin
do loro quelle s
cazione uniforme
69/2018); nella s
Cost., infatti, pre
te, non già l'adoz
soli regolamenti,
assetto dell'ordin
125/2017).

Altrettanto dis
possa adottare re
fonti integrative
249/2009; 328/20
mettere una sorta
tiva quadro statale
consentire l'eserci
rie, che invece è e

La giurisprude
tere, in certi casi,
lamentare (così, a
principio di sussic
interessi unitari.

Come si è detto
cente, proprio per
legalità su cui si e
finisce per rimuov
della clausola suss
incidere sugli ordi

A ciò si aggiun
mettere l'esercizio
se della sussistenza
cando l'allocazion
quella amministra
procedimentali ch
nale in materia di

lett. e) che ha contribuito in modo significativo a far riespandere i poteri normativi secondari dello Stato; ancora, nelle materie di legislazione concorrente la Corte ha ammesso la liceità dell'esercizio di un'attività pararegolamentare dello Stato laddove essa costituisca una «necessaria integrazione» dei principi fondamentali fissati dal legislatore statale, affidando loro quelle specificazioni dei suoi principi, di cui esige un'applicazione uniforme (così, in particolare, sentt. nn. 275/2012; 11/2014; 14 e 69/2018): nella sent. n. 284/2016 si legge che «l'art. 117, sesto comma, Cost., infatti, preclude allo Stato, nelle materie di legislazione concorrente, non già l'adozione di qualsivoglia atto sub-legislativo [...] bensì dei soli regolamenti, che sono fonti del diritto, costitutive di un determinato assetto dell'ordinamento» (cfr. anche sentt. nn. 62/2013; 11/2014 e 125/2017).

Altrettanto discutibilmente, la giurisprudenza ammette che lo Stato possa adottare regolamenti in materie di legislazione concorrente quali fonti integrative delle leggi cornice (sentt. nn. 307/2003; 232/2005; 249/2009; 328/2010): in tal modo, però, da un lato, la Corte sembra ammettere una sorta di, quantomeno parziale, “delegificazione” della normativa quadro statale che è estranea all'art. 117.3 Cost.; dall'altro, finisce per consentire l'esercizio di un potere regolamentare statale in queste materie, che invece è escluso dal comma 6 dello stesso art. 117.

La giurisprudenza costituzionale, come già accennato, sembra ammettere, in certi casi, l'attrazione verso lo Stato di funzioni anche in via regolamentare (così, ad esempio, sent. n. 88/2007), facendo riferimento al principio di sussidiarietà ma anche, più genericamente, alla sussistenza di interessi unitari.

Come si è detto (par. 2.1.2, lett. e), tale ultima tendenza non è convincente, proprio perché finisce per disattendere il richiamo al principio di legalità su cui si era fondata la sent. n. 303/2003 e, in definitiva, perché finisce per rimuovere la più rigida condizione procedimentale di esercizio della clausola sussidiaria, conferendo ai regolamenti statali la capacità di incidere sugli ordinamenti regionali a livello primario.

A ciò si aggiunga che, come si è detto, talvolta la Corte sembra ammettere l'esercizio del potere regolamentare da parte dello Stato sulla base della sussistenza di generici interessi unitari (sent. n. 76/2009), giustificando l'allocazione della sola funzione normativa e non previamente di quella amministrativa, per di più senza alludere al rispetto delle garanzie procedimentali che sono invece imposte dalla giurisprudenza costituzionale in materia di “chiamata in sussidiarietà”.

3.7. I regolamenti regionali "delegati" dallo Stato

*I regolamenti
"delegati"
dallo Stato*

Un tema che ha attratto l'attenzione degli interpreti è la previsione dei regolamenti "delegati" nelle materie di competenza esclusiva dello Stato.

Il senso di tale previsione è quello di temperare la rigida distribuzione del potere regolamentare tra Stato e Regioni, facendo in modo che il primo possa disciplinare le materie di propria spettanza anche attribuendo alle Regioni poteri normativi oltre che amministrativi.

Tuttavia, almeno fino ad oggi, l'art. 117.6 Cost. ha avuto, per questa parte, applicazioni solo sporadiche: infatti, la limitazione della potestà regolamentare dello Stato (peraltro solo in linea di principio, alla luce dei più recenti sviluppi giurisprudenziali) non ha certo incoraggiato il legislatore centrale a "cedere" ulteriori quote di potestà normativa secondaria alle Regioni.

Anche partendo da tale considerazione, una parte della dottrina ha proposto un'interpretazione diversa dell'inciso «salva delega alle Regioni»: esso sarebbe cioè riferito alla delega di funzioni amministrative, istituto che non sarebbe affatto escluso dal nuovo art. 118.2 Cost. (per di più alla luce della perdurante vigenza dell'art. 121.4 Cost., come modificato dalla legge cost. n. 1/1999: cfr. cap. V, par. 5).

Tale interpretazione non è però convincente: in primo luogo, infatti, essa non risulta sufficientemente suffragata dalla lettera dell'art. 117.6 Cost., che sembra invece riferirsi con sufficiente chiarezza alla delega della potestà regolamentare, tanto più in un contesto di attribuzione tendenzialmente rigida della potestà normativa a fronte di criteri di dislocazione flessibili delle funzioni amministrative; inoltre, la tesi in questione presuppone la persistente attualità dell'istituto della delega delle funzioni amministrative, di cui la dottrina maggioritaria dubita (cfr. cap. V, par. 5).

La formulazione dell'art. 117.6 è diversa da quella dell'abrogato art. 117.2 Cost. che contemplava la potestà c.d. "integrativa-facoltativa", interpretata dalla prassi normativa come riferita alla funzione legislativa. Tuttavia, l'avvenuta costituzionalizzazione della potestà regolamentare in questione non può far ritenere superata la potestà legislativa integrativa, la cui perdurante sussistenza è stata ragionevolmente affermata (vedi par. 2.3).

Ciò premesso, i problemi posti dall'art. 117.6 attengono principalmente: *a)* alla titolarità del potere regolamentare "delegato"; *b)* alla collocazione di questi regolamenti nel sistema delle fonti e, in particolare, ai rapporti con le fonti statali e con quelle regionali.

a) Il problema, innanzitutto, è, potenzialmente, quello del piano dei contenuti. In questa prospettiva, è senz'altro da ritenersi che tutti gli atti di attribuzione di potestà legislativa alla Giunta: al riguardo, si veda la sentenza della Corte Costituzionale n. 2/2004, che ha dichiarato l'incostituzionalità di un regolamento di Giunta che attribuiva alla stessa Giunta potestà legislativa in materia di «apparecchiature di maggiore rilevanza» (sent. n. 2/2004).

b) Per quanto riguarda il ruolo «servente» del regolamento ad esse subordinato.

Per quanto attiene alla natura dubbiamente più o meno legislativa e regolamentare di questi atti, è da ritenersi che, in mancanza di una chiara regola, si debba ricorrere alla regola di maggior ragione, secondo la quale, in questi casi, prevalgono le norme primarie e riservate. In fronte di questo criterio, è da ritenersi che le deleghe dello Stato (ricche di contenuti) siano riferibili in termini di natura a portuno affermare che il regolamento costituzionale in c.

3.8. Segue: i regolamenti regionali

Come si è già visto, all'entrata in vigore dei regolamenti statali e regionali.

In particolare, il tema in questione è la responsabilità che essa comporta in conseguenza dell'...

a) Il problema della titolarità del potere regolamentare delegato si pone, innanzitutto, per il fatto di promanare da una legge statale e, almeno potenzialmente, di risultare non meno significativa ed importante sul piano dei contenuti della stessa potestà legislativa. Da questo punto di vista, è senz'altro condivisibile la scelta della maggioranza dei nuovi Statuti di attribuire la titolarità di questi regolamenti al Consiglio e non alla Giunta: al riguardo, la Corte costituzionale ha osservato che questa scelta «appare tutt'altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale» (sent. n. 2/2004).

b) Per quanto attiene ai rapporti con le leggi statali, si è parlato di un ruolo «servente» o «ancillare» dei regolamenti in questione che appaiono ad esse subordinati in quanto fonti secondarie.

Per quanto attiene ai rapporti con le fonti regionali il problema è indubbiamente più complesso. Infatti, intervenendo in materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato, i regolamenti delegati sono destinati a regolare oggetti «indisponibili» per lo stesso legislatore regionale (e, a maggior ragione, per i regolamenti regionali). Da ciò si è concluso che questi regolamenti finiscono per atteggiarsi come fonti sostanzialmente primarie e riservate, disciplinando ambiti preclusi alla legge regionale. A fronte di questo complesso rapporto con le fonti primarie, rispettivamente dello Stato (ricostruibile in termini di gerarchia) e delle Regioni (qualificabile in termini di competenza), occorre allora chiedersi se non sia opportuno affermare la necessità dell'estensione del sindacato della Corte costituzionale in ordine ad essi.

3.8. Segue: i regolamenti statali di attuazione degli obblighi comunitari

Come si è già accennato, la giurisprudenza costituzionale precedente all'entrata in vigore della legge cost. n. 3/2001 ammetteva il fenomeno dei regolamenti statali «cedevoli» in materia di attuazione di obblighi comunitari.

In particolare nella già citata sent. n. 425/1999, fondamentale per il tema in questione, si affermava che «lo Stato [...] 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 Cost., è tenuto e quindi abilitato a mettere in

Regolamenti statali e regolamenti regionali in attuazione di norme comunitarie

campo tutti gli strumenti, compatibili con la garanzia delle competenze regionali e provinciali, idonei ad assicurare l'adempimento degli obblighi di natura comunitaria».

Nella stessa sentenza sono stati fissati tre punti fondamentali, che costituiscono altrettanti limiti al ricorso ai regolamenti statali in materie di competenza regionale: *a)* mancanza di una disciplina regionale in materia; *b)* natura "cedevole" dei regolamenti rispetto al diverso contenuto di successive leggi regionali (ciò che quindi non precludeva alle Regioni la possibilità «di far uso in qualunque momento delle proprie competenze, rendendo di conseguenza inapplicabile la normativa statale»); *c)* rispetto del principio di legalità in senso formale e sostanziale.

Il problema dell'ammissibilità dei regolamenti statali "cedevoli" nelle materie di competenza regionale si è riproposto dopo la legge cost. n. 3/2001.

La tesi positiva può essere affermata sulla base dell'art. 117.5 Cost., che riconosce la competenza delle Regioni ad attuare gli 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».

Da tale disposizione, un parere dell'Adunanza generale del Consiglio di Stato (n. 2/2002) ha tratto le seguenti conclusioni: *a)* ove le Regioni non abbiano provveduto ad attuare le direttive comunitarie nelle materie di loro competenza, sussiste il potere-dovere dello Stato di attuare tali direttive attraverso proprie fonti normative; *b)* le norme poste dallo Stato in via sostitutiva sono applicabili solo nell'ambito dei territori delle Regioni che non abbiano provveduto e sono comunque "cedevoli"; *c)* ove lo Stato intervenga in via sostitutiva per l'attuazione di obblighi comunitari, deve essere sentita la Conferenza Stato-Regioni ai sensi degli artt. 2 e 5 del d.lgs. n. 281/1997; *d)* poiché l'art. 117.5 Cost. legittima l'esercizio del potere sostitutivo solo nei casi di inadempienza, la norma statale "sostitutiva" può essere adottata anche anteriormente al termine di scadenza dell'obbligo comunitario di attuazione della direttiva, ma ha effetto solo successivamente ad esso, nei confronti delle sole Regioni inadempienti.

I capisaldi di questo parere sono stati accolti prima nella legge n. 11/2005, di attuazione dell'art. 117.5 Cost., che ha modificato la precedente legge n. 86/1989 (c.d. "legge La Pergola") e, da ultimo, nella legge n. 234/2012.

L'art. 41.1 della legge n. 234/2012 prevede che i provvedimenti (e quindi anche i regolamenti) 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
la relativa norma
stabilito per l'attu
perdono comun
dimenti di attuaz
vedimenti statali
potere esercitato
nute. I predetti
Conferenza perm
ce autonome di T

Il fondamento
parte dei regolam
che misura, prob
adottare la legge
che ad atti legisla
il potere sostituti
l'attività amminis
re sostitutivo è, a
da parte della R
dottrina, legittim

Si tratta di un
se, tuttavia, già p
governativi "ced
dopo l'entrata in
in linea di princip
di competenza re
riaffermazione s
l'autonomia regio
problema di una
in via sostitutiva
dimento tale da
principio di sussis

3.9. *Regolamen*

Uno degli asp
tolo V della Cos
lizzazione dei po
ziona genericam
117.6, più specif

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».

Il fondamento dell'intervento suppletivo, preventivo e cedevole da parte dei regolamenti statali nell'art. 117.5 Cost. è, almeno in una qualche misura, problematico: se è vero, infatti, che lo Stato è competente ad adottare la legge recante la disciplina del potere sostitutivo, riferibile anche ad atti legislativi regionali (e qui sta, probabilmente, la differenza con il potere sostitutivo di cui all'art. 120.2 Cost., che sembra riferirsi solo all'attività amministrativa), tuttavia, il presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo è, a tenore della disposizione in commento, l'*inadempienza* da parte della Regione, ciò che non potrebbe, ad avviso di parte della dottrina, legittimare interventi "preventivi" da parte dello Stato.

Si tratta di un punto assai delicato rispetto al quale la dottrina è divisa: se, tuttavia, già prima della legge cost. n. 3/2001, la prassi dei regolamenti governativi "cedevoli" era stata aspramente criticata, a maggior ragione, dopo l'entrata in vigore del nuovo art. 117 Cost., il cui comma 6 esclude, in linea di principio, l'uso del potere regolamentare dello Stato in materie di competenza regionale, dovrebbe essere valutata con estrema cautela la riaffermazione *sic et simpliciter* di un istituto che non ha certo giovato all'autonomia regionale. Per di più, la legge n. 234/2012 lascia aperto sia il problema di una chiara identificabilità della disciplina dettata dallo Stato in via sostitutiva e cedevole, sia quello dell'individuazione di un procedimento tale da assicurare l'esercizio dei poteri sostitutivi coerente con il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

3.9. Regolamenti regionali e regolamenti degli enti locali

Uno degli aspetti di più difficile interpretazione della riforma del Titolo V della Costituzione è quello relativo agli effetti della costituzionalizzazione dei poteri normativi degli enti locali: il nuovo art. 114.2 menziona genericamente la loro potestà statutaria, mentre il nuovo art. 117.6, più specificamente, ma non senza ambiguità, afferma che gli enti

Regolamenti regionali e regolamenti degli enti locali

locali hanno potestà regolamentare relativamente «alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite».

Si sono già affrontati in questo capitolo (par. 2.1.2, lett. g) i problemi che queste disposizioni hanno posto sul piano dei rapporti tra leggi regionali, Statuti e regolamenti degli enti locali. In questo paragrafo si affronta invece il profilo, altrettanto problematico, dei rapporti tra regolamenti regionali e regolamenti degli enti locali.

Al riguardo, appare assai rilevante la sent. n. 246/2006, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionale una disposizione legislativa regionale che consentiva a regolamenti regionali di disciplinare ambiti rimessi "a regime" al potere regolamentare degli enti locali, fino a quando questi ultimi non fossero entrati in vigore.

La tesi della "cedevolezza" dei regolamenti regionali rispetto ai successivi regolamenti locali è stata ritenuta in contrasto con l'art. 117.6 Cost. Ad avviso della Corte, infatti, «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 comma 1 dell'art. 118 Cost., 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 questi ultimi possono [...] adottare i regolamenti relativi all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni loro affidate dalla Regione».

Si tratta di una tesi che non sembra smentire quella fatta propria nella sent. n. 372/2004 (vedi par. 2.1.2, lett. g): se, infatti, è vero che quest'ultima ha assecondato una lettura "flessibile" nei rapporti tra fonti regionali e fonti locali, è altresì vero che la stessa pronuncia non sembra avere posto in discussione una interpretazione dell'art. 117.6 Cost. volta ad affermare una competenza "tendenziale" dei regolamenti locali la quale impedisce che essi possano essere del tutto privati di adeguati spazi di competenza normativa ad opera del legislatore statale o regionale.

Semmai, la sent. n. 246/2006 pone un problema di coerenza con la precedente sent. n. 303/2003 che, nei rapporti tra legge statale e legge regionale, ha ammesso la possibilità per lo Stato di dettare norme cedevoli sia pure nei limiti in cui ciò sia richiesto dalla tutela del principio di sussidiarietà.

Alla luce della sent. n. 246/2006, appaiono, dunque, di dubbia costituzionalità quelle disposizioni dei nuovi Statuti che assecondano una logica di "cedevolezza" nei rapporti tra fonti regionali (anche regolamenta-

ri) e regolamenti
quale preved
in via transit
tonoma regio

No
cedevolezza
ref.
al 106/06

ri) e regolamenti locali (si veda, ad esempio, l'art. 63.3 St. Toscana, il quale prevede che «le fonti normative regionali [...] possono disciplinare in via transitoria lo svolgimento delle funzioni conferite, in attesa di autonoma regolamentazione da parte degli enti locali»).