



**FORME DI GOVERNO E POTERE REGOLAMENTARE NEL
REGIME TRANSITORIO REGIONALE
(A MARGINE DI CORTE COST. N.313 DEL 2003)**

di

Alberto Lucarelli

*(Professore straordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Università di Napoli Federico II)
20 novembre 2003*

1. Il fondamento strutturale del potere regolamentare della Giunta tra Costituzione e legge regionale; 2. Interpretazioni configgenti sul regime delle competenze: la posizione del Governo e la vigenza dello Statuto del 1971; 3. La posizione della Regione Lombardia e l'effettività dei principi di autonomia organizzativa emergenti dal complesso della riforma di cui alla legge costituzionale n.1 del 1999; 4. Il primo orientamento della Corte costituzionale; 5. Evoluzione giurisprudenziale della Corte: la sentenza n.1 del 2003; 6. L'abrogazione della riserva regolamentare e del modello assembleare: il riequilibrio tra poteri; 7. L'abrogazione della riserva regolamentare ed il silenzio sul regime delle competenze; Ancora sulla novella costituzionale quale effettivo fondamento-riconoscimento del potere regolamentare della Giunta e presupposto all'autonomia regionale nella determinazione del sistema delle fonti; 9. Statuto e pluralismo nella determinazione del regime delle competenze; 10 Nuovi Statuti e regime delle competenze: tra regolamenti della Giunta e regolamenti del Consiglio.

1. Il fondamento strutturale del potere regolamentare della Giunta tra Costituzione e legge regionale

La legge n.2 del 2002 della Regione Lombardia, all'art.1, commi 2 e 3 aveva previsto che la Giunta regionale, con apposito regolamento, sentita la commissione consiliare competente, disciplinasse l'organizzazione e la dotazione strumentale del Corpo forestale regionale. La legge regionale, fissando principi e determinando i contenuti, attribuiva dunque potere regolamentare (regolamenti di organizzazione) alla Giunta. Il conferimento di tale potere avveniva sulla base di un implicito riconoscimento che troverebbe il proprio riferimento normativo nel novellato art.121 Cost. che, come è noto, ha abrogato la riserva regolamentare in favore del Consiglio.

Si configura dunque per l'esercizio del potere regolamentare della Giunta un fondamento strutturale che si articolerebbe nel riconoscimento implicito, formale e di carattere generico, contenuto nell'art.121, comma 2 Cost. (norma che enfatizza il principio

autonomistico della legge nella allocazione del potere) e nella presenza di una normativa primaria (legge regionale) che, nell'attribuire specificamente alla Giunta l'esercizio del potere regolamentare, ne detta contestualmente i principi, le direttive, i criteri, l'oggetto, la competenza ed i vincoli sostanziali e procedurali.

Il nuovo dettato costituzionale, nella sua valenza di fondamento riconoscimento, da una parte valorizzerebbe l'autonomia della legge regionale che, nel nuovo Statuto, in relazione alle materie da disciplinare, potrebbe attribuire il potere regolamentare ora alla Giunta, ora al Consiglio, dall'altra nella sua esplicita visione anti-assembleare della forma di governo, esprimerebbe un valore unitario teso a bilanciare spinte eccessivamente centrifughe e/o frammentazioni statutarie.

L'abrogazione costituzionale della riserva regolamentare contiene in sé la sintesi di valori pluralistici e valori unitari, questi ultimi, come si vedrà successivamente, tesi a limitare la presunta onnipotenza del legislatore regionale, impedendo che quest'ultimo nella fase statutaria, si ponga quale obiettivo quello di escludere la Giunta dall'esercizio del potere regolamentare.

Nel caso di specie, la legge regionale, fondamento-attribuzione del potere regolamentare, non si limita dunque ad autorizzare la Giunta ad adottare atti di normazione secondaria, ma articola puntuali indirizzi da seguire. La legge, nell'autorizzare la Giunta, regola, nell'ambito dell'oggetto individuato, i singoli casi in cui essa può esercitare i poteri conferiti. La presenza di una legge che "caso per caso" autorizza ed attribuisce alla Giunta potere regolamentare sembra rispettare il principio di legalità, laddove la fonte legislativa determina elementi atti a vincolarne il contenuto ed a renderne possibile il controllo. È evidente che l'intensità del legame tra le fonti (legislativa e regolamentare) contribuirà a determinare differenti tipologie regolamentari.

2. Interpretazioni confliggenti sul regime delle competenze: la posizione del Governo e la vigenza dello Statuto del 1971

Le disposizioni contenute nella legge regionale sono state censurate dal Presidente del Consiglio in quanto conferenti alla Giunta un potere regolamentare che, secondo lo Statuto regionale vigente, spetta, in assenza dell'approvazione del nuovo, al Consiglio regionale. Il Governo ha ritenuto che il nuovo art.121 Cost. non producesse effetti, quindi fosse privo di efficacia, fino all'approvazione del nuovo Statuto. In sostanza, per il Governo perdurerebbero le riserve al Consiglio contenute nei vecchi Statuti. In questa fase transitoria l'art.121, comma 2 Cost. sarebbe privo di efficacia, o quanto meno non costituirebbe la base giuridica per

l'adozione di strumenti normativi in deroga ai vecchi Statuti. Una interpretazione *prima facie*, anacronistica destinata a produrre effetti dirimpenti non soltanto nell'ambito dei rapporti istituzionali, ma anche in relazione al potere regolamentare già esercitato successivamente alla legge costituzionale n.1 del 1999.

3. La posizione della Regione Lombardia e l'effettività dei principi di autonomia organizzativa emergenti dal complesso della riforma di cui alla legge costituzionale n.1 del 1999

A conferma delle proprie scelte di tecnica e politica legislativa, la Regione Lombardia ha sostenuto che la modifica dell'art.121, comma 2 Cost. 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 non dispongano altrimenti. Per la Regione Lombardia il nuovo fondamento giuridico costituzionale non autorizzerebbe implicitamente la legge regionale a scegliere, dal punto di vista soggettivo, dove allocare il potere, ma determinerebbe una scelta "secca": competenza sempre della Giunta. Ai sensi di tale interpretazione, il nuovo art.121, comma 2 Cost., sopprimendo le parole "e regolamentari" avrebbe attribuito immediatamente il potere regolamentare alla Giunta, almeno fino a quando i nuovi Statuti non dispongono altrimenti.

A sostegno di tale tesi si affermava che il potere regolamentare fosse riconducibile alla natura di organo esecutivo della Giunta (art.121, comma 3 Cost.); che il potere riconosciuto al Presidente della Giunta di emanare i regolamenti regionali, distinto dal potere di promulgare le leggi (art.121, comma 4 Cost.) presupponesse l'idea di una partecipazione del vertice dell'esecutivo regionale alla formazione degli atti regolamentari; che all'attuale forma di governo regionale, caratterizzata dal rafforzamento dell'organo esecutivo, dovesse corrispondere il rafforzamento dei suoi poteri normativi, tramite l'assegnazione del potere regolamentare.

Inoltre la Regione Lombardia sottolineava che l'aumento delle competenze legislative regionali, associate, ai sensi dell'art.117, comma 6 Cost., all'aumento delle competenze regolamentari, avrebbe determinato una incongruità anche sotto il profilo del buon andamento dell'amministrazione. Infine evidenziava gli orientamenti favorevoli alla competenza regolamentare delle Giunte regionali, dopo la riforma del 1999 e le interpretazioni favorevoli alla competenza della Giunta della Presidenza del Consiglio dei ministri, dei giudici

amministrativi e di alcune commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni ordinarie¹.

4. Il primo orientamento della Corte costituzionale

La Corte, nell'ordinanza n.87 del 2002, aveva già affermato che la modifica dell'art.121, comma 2 Cost, sopprimendo dal testo costituzionale originario l'indicazione della potestà regolamentare, quale competenza del Consiglio regionale, aveva avuto l'effetto di eliminare la relativa riserva di competenza, consentendo alla Regione una diversa scelta organizzativa. Con l'ordinanza si riconosceva effettività immediata alla disposizione costituzionale, che in collegamento sistematico con le altre disposizioni contenute nella l.cost.n.1 del 1999, contribuiva ad affermare il principio dell'autarchia e dell'autonomia organizzativa e funzionale della Regione. Pertanto la Corte con tale interpretazione sosteneva che la suddetta disposizione non costituiva la semplice manifestazione e formalizzazione di un principio, ma produceva effetti immediati.

5. Evoluzione giurisprudenziale della Corte: la sentenza n.313 del 2003

Come è noto, la Corte costituzionale con la sentenza n.313 del 2003 ha stabilito che, prima dell'approvazione dei nuovi Statuti, il novellato art.121, comma 2 Cost. non produca effetti. Addirittura, secondo la Corte, si tratterebbe di una disposizione silente. Sembra riproporsi la dicotomia tra validità formale e validità sostanziale, laddove la norma giuridica è valida non soltanto in quanto posta in essere con procedimento legislativo formalmente corretto, ma anche in quanto effettivamente vigente nell'ordinamento². Per la Corte la novella costituzionale tace circa l'attuale spettanza del potere regolamentare e pertanto, ciò non può che essere interpretato come vuoto di normazione, che spetta alla Regione colmare nell'esercizio della propria autonomia statutaria.

Pertanto, per la Corte, nel silenzio della Costituzione, in presenza di una pluralità di possibili soluzioni organizzative e distributive del potere regolamentare e nel rispetto dell'autonomia statutaria, deve essere respinta la tesi che l'art.121, comma 2 Cost. abbia attribuito tale potere alla Giunta regionale e, di conseguenza, va accolto il ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri.

¹ Si veda in particolare parere del Dipartimento degli Affari regionali del 15 marzo 2000 e una direttiva dello stesso dipartimento ai Commissari di Governo del 17 marzo 2000. A questi erano seguiti diversi rinvii di delibere legislative che attribuivano ai Consigli il potere regolamentare; inoltre molte commissioni di controllo avevano iniziato ad annullare i regolamenti da questi adottati.

² P. Piovani, *Effettività (principio di)*, in *Enc. dir.*, vol.XIV, Milano, 1965, p.425.

6. *L'abrogazione della riserva regolamentare e del modello assembleare: il riequilibrio tra poteri*

L'art.121, comma 2 Cost., ha soppresso la norma che attribuiva in via esclusiva il potere regolamentare al Consiglio regionale. Si è abrogata quella disposizione che faceva ruotare la funzione di determinazione ed attuazione dell'indirizzo politico unicamente intorno al Consiglio regionale, relegando la Giunta all'esercizio della funzione amministrativa e di mera attività gestionale. Una norma che, sin dall'inizio, aveva rafforzato il modello di organizzazione assembleare delle Regioni.

Pertanto, in questo quadro distributivo delle funzioni, la Giunta, quanto meno da un punto di vista formale, non poteva neppur essere definita, secondo l'espressione di Carré de Malberg, mero "*agent executif*" della volontà espressa dal potere legislativo, in quanto del tutto esclusa dal circuito della produzione normativa.

È evidente che la legge costituzionale n.1 del 1999, incidendo sull'assetto istituzionale e sulle relazioni tra organi, abbia voluto recidere uno dei tratti che maggiormente aveva caratterizzato la precedente forma di governo, ovvero il modello regionale in senso assembleare che attribuiva al Consiglio la funzione legislativa e quella regolamentare. Tali modifiche appaiono coerenti, oltre che con il mutato sistema elettorale, che di fatto già aveva introdotto l'elezione diretta del Presidente della Giunta³, anche con una riforma costituzionale che sembra complessivamente ispirata a realizzare il rafforzamento dell'Esecutivo.

L'idea di fondo della riforma costituzionale sembra essere, tra l'altro, quella di recidere le radici assembleari del governo regionale, con l'obiettivo di conciliare i principi di democrazia rappresentativa, focalizzati intorno alla centralità politico-istituzionale dell'organo legislativo con la governabilità e funzionalità dell'esecutivo.

Una interpretazione sistematica dell'art.121, comma 2 Cost. contraddice chi la ritiene silente. Infatti tale disposizione contribuisce alla creazione di un fondamento funzionale del potere regolamentare della Giunta, venendo a costituire il legittimo presupposto per la teoria dell'autonomia e del rafforzamento dell'esecutivo. In questo quadro di organizzazione del potere e di distribuzione delle funzioni, la Giunta diventerebbe l'organo centrale nella fase attuativa dell'indirizzo politico regionale. L'effettiva validità della norma in oggetto, dal punto di vista del fondamento funzionale, legittima, previa autorizzazione della legge,

³ La l.n.43 del 1995 prevedeva la possibilità della designazione popolare indiretta del Presidente della Giunta, in quanto consentiva di indicare il candidato alla presidenza nella persona del capo della lista su cui confluivano i maggiori consensi

l'esercizio del potere regolamentare della Giunta, anche al fine di realizzare un modello di equilibrio istituzionale all'interno della forma di governo. Equilibrio e coesione tra i poteri che si raggiunge mediante un'equa distribuzione delle funzioni, tale da conciliare la centralità politico-istituzionale dell'organo legislativo con l'efficace funzionalità dell'Esecutivo.

Al di là degli *slogan* politici e dei “modellini” di ingegneria costituzionale, i suddetti obiettivi possono raggiungersi soltanto attraverso una puntuale analisi ed allocazione dei poteri. Sembra opportuno ricordare che, storicamente, anche la forma di governo parlamentare-monista non ha mai previsto che la funzione di indirizzo politico fosse attribuita alla titolarità di un unico organo. Le linee generali di indirizzo politico, all'interno di tale modello, sono sempre state intese quali la risultanza del consenso espresso dal legislativo e dall'esecutivo. Il modello organizzativo di concentrazione della funzione di indirizzo politico, non accolto dalla riforma costituzionale, e quindi non riproponibile nei nuovi Statuti, escluderebbe qualsivoglia forma partecipativa e collaborativa della Giunta alla funzione di indirizzo politico.

7. L'abrogazione della riserva regolamentare ed il silenzio sul regime delle competenze

È evidente che la novella costituzionale contenga una riforma inespressa o quanto meno incompiuta, in quanto, come si è detto, nell'abrogare la riserva regolamentare del Consiglio, non ha disposto l'allocazione del potere regolamentare. Tuttavia, nel rispetto dell'autonomia statutaria ed in particolare delle disposizioni che nello Statuto determineranno l'organizzazione del potere e la distribuzione delle funzioni (*rectius* forma di governo), l'art.121, comma 2 Cost. ha attuato una scelta politica, immediatamente operativa ed efficace, ovvero la soppressione della riserva regolamentare del Consiglio. Tale scelta politico-normativo avrebbe potuto costituire il presupposto legittimante, *medio tempore*, dell'attribuzione del potere regolamentare alla Giunta, ampliando la sfera di autonomia della Regione.

8. Ancora sulla novella costituzionale quale effettivo fondamento-riconoscimento del potere regolamentare della Giunta e presupposto all'autonomia regionale nella determinazione del sistema delle fonti

L'art.121 comma 2 Cost., nel rispetto dell'autonomia statutaria, non ha effettuato una scelta allocativa del potere che avrebbe vincolato gli Statuti in fase di approvazione, ponendosi nei loro confronti quale norma inderogabile. Le leggi regionali venivano così

legittimamente a costituire il fondamento giuridico attributivo del potere regolamentare, in attesa che lo Statuto, oltre a definire le tipologie regolamentari, si ponesse quale ulteriore e più dettagliato fondamento giuridico.

In sostanza l'art.121, comma 2 Cost. va inteso come una norma legittima (validità-legittimità) ed effettivamente valida (validità –esistenza-efficacia), la cui efficacia diretta – limitata all'abrogazione della riserva regolamentare - non può essere vincolata né dagli Statuti vigenti⁴, in quanto fonte anteriore e cedevole in presenza di confliggenti fonti di rango sovraordinato, né dall'approvazione dei nuovi Statuti, che non potrebbero reintrodurre la riserva regolamentare in favore del Consiglio. La norma costituzionale consentirebbe così alle Regioni (*rectius* alla legge) di poter “scegliere” in merito all'allocatione del potere regolamentare tra Consiglio e Giunta.

9. Statuto e pluralismo nella determinazione del regime delle competenze

La riforma costituzionale non presuppone un'alternativa rigida, nel senso di competenza regolamentare sempre del Consiglio o sempre della Giunta. Non è sostenibile il principio che non avendo l'art.121, comma 2 Cost. assegnato il potere regolamentare al Consiglio, esso sarebbe implicitamente, ma necessariamente assegnato alla Giunta. Tale interpretazione effettivamente comprimerebbe il principio di autonomia delle Regioni, anche nel processo statutario. L'immediata precettività contenuta nell'art.121, comma 2 Cost., deducibile anche dal fatto che per essa non sia stata prevista alcuna disciplina transitoria all'interno dell'art.5 della l.cost.n.1 del 1999, non va intesa quale nuova attribuzione di competenza regolamentare, ma quale valorizzazione del principio autonomistico, che si esprime, in attesa dei nuovi Statuti, attraverso singole e puntuali scelte di politica legislativa. La nuova disposizione non esprime un regime di competenza, ma un principio la cui operatività si concretizza attraverso l'approvazione di leggi regionali.

Nel regime transitorio il pluralismo allocativo delle fonti di normazione secondaria è garantito con uno strumento normativo (legge regionale) che trova il proprio fondamento implicito nell'art.121, comma 2 Cost. e che in forza del principio gerarchico è derogabile dalla successiva approvazione dello Statuto. Si può parlare di un'autonomia “debole” nel regime transitorio che cederebbe alla luce del processo statutario, allorquando lo Statuto fisserebbe in via definitiva il regime delle competenze.

⁴ Una norma di legge, quale ad esempio una legge statale di approvazione dello Statuto regionale, può essere sostanzialmente invalida allorquando si ponga in contrasto (illegittimità sopravvenuta) con la Costituzione.

La legge regionale nel regime transitorio può fare delle scelte, purché non si pongano in contrasto con l'art.121, comma 2 Cost., ovvero con la disposizione che abroga la riserva regolamentare in favore del Consiglio.

Continuare ad applicare, nel regime transitorio, l'allocazione del potere regolamentare secondo quanto previsto negli Statuti degli anni '70, approvati, tra l'altro, sulla base di un abrogato fondamento giuridico costituzionale, neutralizzerebbe il carattere normativo e di effettività immediata contenuti nell'art.121, comma 2 Cost., che esprime, dal punto di vista dell'organizzazione una chiara volontà politico-istituzionale. Ad un modello di organizzazione del potere orientato verso il riconoscimento di un'autonomia funzionale dell'esecutivo verrebbe contrapposto un monismo assembleare delle fonti.

10. Nuovi Statuti e regime delle competenze: tra regolamenti della Giunta e regolamenti del Consiglio

L'approvazione del nuovo Statuto disciplinerà, in via definitiva, ed eventualmente anche in deroga alle leggi regionali adottate nel regime transitorio, il regime delle competenze. L'approvazione del nuovo Statuto concluderà quell'ideale percorso di autonomia iniziato, seppur in regime transitorio, con le leggi regionali attributive di potere regolamentare, sulla base dell'implicito riconoscimento costituzionale e del mutato assetto organizzativo. Lo Statuto potrà rappresentare la sintesi dei rapporti di interdipendenza e connessione dinamica che si vengono ad instaurare tra i diversi tipi di fonti e l'organizzazione complessiva delle forze, degli strumenti e dei fini coordinati all'esercizio del potere in sede regionale⁵.

Lo Statuto, a parte i vincoli che gli derivano direttamente dalla Costituzione (tra i quali l'abrogazione della riserva regolamentare in favore del Consiglio) gode di piena autonomia, che può esercitare anche con l'adozione di scelte legislative in deroga alla normativa precedente.

Lo Statuto regionale, quindi, da una parte, determinando la forma di governo ex art.123, comma 1, Cost., costituirà il fondamento funzionale del potere regolamentare; dall'altra ne assumerà la funzione di fondamento-attribuzione, individuando e riconoscendo le differenti tipologie regolamentari, disciplinando sotto il profilo sia formale che sostanziale.

Infatti, come si è detto, il silenzio costituzionale sull'allocazione della potestà regolamentare non può essere inteso automaticamente quale attribuzione dei regolamenti in via esclusiva alla Giunta regionale. Nella riforma costituzionale (artt.121, 122, 123 e 126) non

vi è alcun esplicito riferimento normativo che attribuisca espressamente alla Giunta o al Presidente l'esercizio della potestà regolamentare. Dunque uno Statuto che attribuisse al Consiglio regionale, non in via esclusiva, il potere regolamentare potrebbe nel merito non fare una scelta opportuna, ma dal punto di vista della legittimità non derogherebbe all'ordinamento costituzionale delle competenze⁶.

In questo senso, in dottrina, si è sostenuto che l'abrogazione della norma costituzionale, che riservava il potere regolamentare al Consiglio, non abbia avuto l'effetto di spostarne la titolarità, in via esclusiva, in capo alla Giunta, né abbia inibito lo Statuto a contemplare i regolamenti del Consiglio⁷. In sostanza, lo Statuto potrebbe prevedere accanto ai regolamenti della Giunta, anche regolamenti del Consiglio. Tra l'altro, in favore dei regolamenti consiliari, potrebbe anche invocarsi l'art.117, comma 6 Cost., nella parte in cui contempla la delega alle Regioni.

Si ritiene che tale delega, avendo ad oggetto materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato, e pertanto dall'alta rilevanza politica, per il suo esercizio, debba chiamare prioritariamente in causa l'organo legislativo della Regione. In questo senso, ovvero per una "apertura" nei confronti dei regolamenti consiliari, si è espressa anche parte della dottrina che, in linea di principio, aveva sostenuto, dopo la riforma costituzionale, che la Giunta fosse competente in via esclusiva all'esercizio del potere regolamentare⁸.

Argomentazioni analoghe è possibile sostenerle anche in merito alla fase discendente del diritto europeo, ovvero per quanto attiene le competenze regionali (ex art.117 comma 5, Cost.) ad attuare la normativa comunitaria. Si tratta di una competenza che, espletata nel rispetto delle norme di procedura stabilite da leggi dello Stato, ed in materie regionali non coperte da riserva di legge, potrebbe essere svolta mediante lo strumento regolamentare. Trattandosi di materie dall'alto contenuto politico-economico, sarebbe opportuno che fossero disciplinate da un organo (il Consiglio)⁹ che nelle procedure istruttorie e decisionali coinvolge anche le opposizioni.

In conclusione, la sola conseguenza diretta ed immediata della modifica dell'art.121, comma 2 Cost, è dunque quella che spetterà allo Statuto il potere di individuare il titolare della potestà regolamentare. L'assegnazione del potere regolamentare al Consiglio, in materie dall'alto impatto politico, riconducibili alle parti più intime della sovranità, credo che possa

⁵ E. Cheli, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Milano, 1967, p.2.

⁶ Sul punto si veda M. Olivetti, *Nuovi Statuti e forme di governo delle Regioni*, Bologna, 2002, p.422.

⁷ A. D'Atena, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in www.unife.it.

⁸ A. Ruggeri, *Le fonti del diritto regionale: ieri, oggi e domani*, Torino, 2001, p.117.

contribuire a configurare, almeno per quanto attiene al sistema delle fonti, un modello che sappia bilanciare il rafforzamento dell'Esecutivo con la centralità politico istituzionale dell'organo legislativo, ed in senso più ampio con il principio della rappresentanza democratica.

Ulteriore soluzione, meno “traumatica” e più flessibile, ma comunque intesa a soddisfare la medesima esigenza di “parlamentarizzazione”, potrebbe essere quella di prevedere, per le materie ritenute sensibili, i pareri delle commissioni consiliari competenti, graduabili in facoltativi, obbligatori ed eventualmente vincolanti.