

# **Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V**

di Giovanni Guzzetta (\*)

## **Sommario**

**1.** *Le novità della riforma.* – **2.** *La riqualificazione delle fonti di autonomia regionale.* – **3.** *La disciplina delle fonti nell'art. 117.* – **4.** *Il principio di esclusività delle potestà regolamentari.* – **5.** *La riserva di legge per gli atti di indirizzo ad efficacia intersoggettiva.* – **6.** *Segue: il problema dell'esclusività della potestà regolamentare degli enti locali in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni.* – **7.** *Ulteriori problemi relativi all'allocazione della potestà regolamentare tra gli enti: la delega di potestà regolamentare.* – **8.** *Segue: esclusione della potestà regolamentare come forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.* – **9.** *I problemi irrisolti dall'art. 117, comma 6, Cost.* – **10.** *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti statali alla luce della riforma.* – **11.** *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti regionali: il quadro normativo.* – **12.** *Segue: le singole tipologie di regolamenti regionali: esclusione della potestà indipendente e della potestà esclusiva.* – **13.** *Segue: la delegificazione.* – **14.** *Conclusioni sulla potestà regolamentare e sul suo rapporto con la forma di Governo.*

## **1. Le novità della riforma**

Il presente scritto si propone di indagare le conseguenze derivanti dalla recente riforma del Titolo V della parte II della Costituzione sull'assetto delle fonti regolamentari dello Stato, delle Regioni e degli altri enti locali. Non ha la pretesa di offrire una ricostruzione complessiva del sistema della normazione secondaria nell'ordinamento italiano, né di esaminare i rapporti tra questa potestà de-

---

(\*) Il presente saggio è dedicato ad Andrea Paoletti e verrà ripubblicato nella raccolta di studi in sua memoria di prossima edizione presso l'Editore Giuffrè, a cura di A. D'ATENA.

gli enti summenzionati e quella degli altri soggetti di autonomia cui sia conferito il potere di adottare atti, comunque denominati, strutturalmente e funzionalmente comparabili con i regolamenti.

Il nuovo Titolo V della parte seconda della Costituzione, così come risultante dalle innovazioni introdotte mediante le ll. cost. 1/1999 e 3/2001, dedica varie disposizioni ai regolamenti, in ciò innovando sensibilmente rispetto alla laconicità dell'opzione costituzionale del 1948.

Tale constatazione, unanimemente rilevata dalla dottrina, non ha mancato di suggerire l'opinione, in verità non unanime, che ciò abbia determinato un rafforzamento delle fonti normative secondarie a scapito principalmente della legge e degli atti equiparati <sup>(1)</sup>.

A ben vedere si tratta di giudizi, i quali, piuttosto che dal dato testuale o da una interpretazione sistematica delle norme sulle fonti, originano, in genere, da argomenti più generali. Questi ultimi mirano a valorizzare, in particolare, due aspetti. Il primo è costituito da un intravisto collegamento tra innovazione dei meccanismi di produzione del diritto e le tendenze normative recenti in tema di forma di governo. Il secondo è costituito proprio dal raffronto tra la disciplina costituzionale precedente e quella attuale. È, a questo proposito, interessante notare come particolare rilievo venga attribuito anche a scelte riformatrici di tipo *soppressivo*. Ci si riferisce al dibattito sulle conseguenze derivanti dall'abrogazione della disposizione dell'art. 121 Cost. che riservava ai Consigli regionali la potestà regolamentare, la quale – talora insieme ad altri argomenti – viene utilizzata per una sorta di interpretazione *sistematica* di tipo *diacronico* <sup>(2)</sup>.

Si tratta di considerazioni certamente non prive di pregio, soprattutto perché esse confermano l'indubbia attenzione che, ne-

---

(1) Sulla problematica, in generale, A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, in *Foro it.*, 2001, p. 207 ss.

(2) Sul dibattito svoltosi a seguito dell'approvazione della l. cost. 1/1999 e della modifica dell'art. 121, comma 2, Cost. e sugli argomenti desunti dalla soppressione della riserva *ivi* prevista per ricostruire il *destino* della potestà regolamentare, cfr., per tutti, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, p. 651 ss. Cauti sull'impatto innovativo e sulle conseguenze ulteriori di tale soppressione, ad es., V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, *ivi*, p. 583 ss.

gli ultimi anni, il legislatore ha voluto dedicare alla materia. Perché, però, le conclusioni proposte risultino del tutto convincenti non si può evitare di misurarle con le risultanze di un'analisi "più prossima" all'intera trama normativa offerta dalla novella costituzionale (anche a seguito della l. cost. 3/2001) in tema di norme sulla produzione secondaria.

Come si cercherà di dimostrare è proprio quest'ultimo esame a giustificare maggiori riserve, consentendo, in particolare, di smitizzare presunti automatismi tra una certa forma di governo (peraltro ancora assai incerta) e l'articolazione dei poteri di normazione.

## 2. *La riqualificazione delle fonti di autonomia territoriale*

A ben vedere l'elemento decisivo per comprendere il nuovo assetto delle fonti non è tanto costituito dalle novità nell'organizzazione dei poteri di direzione ed indirizzo politico, quanto dai sensibili mutamenti avvenuti nel contesto della forma di Stato.

La premessa logica ed assiologica per comprendere il nuovo quadro normativo è, infatti, costituita dall'art. 114, Cost., comma 2, nel quale viene ribadita e rafforzata l'opzione costituzionale per il decentramento politico. Quest'ultimo trova nella potestà normativa (ed in particolare legislativa) degli enti il suo punto più qualificante<sup>(3)</sup>. All'interno di tale cornice garantistica va collocata la ricognizione delle norme sulla produzione, alle quali sono da ascrivere, sul piano teoretico, due scelte fondamentali: quella di definire il riparto di competenze tra enti ed organi titolari di potestà normativa e quella dell'articolazione del regime dei diversi tipi di fonte e del loro reciproco rapporto all'interno del sistema. Molti dei problemi ricostruttivi, che giustificano, peraltro, le incertezze interpretative, derivano dalla circostanza che, analizzando i contenuti delle recenti revisioni

---

(3) A. D'ATENA, *L'impatto del policentrismo legislativo sul sistema delle fonti*, 1997, ora in *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, pp. 41 ss.

costituzionali, tracce di tali scelte fondamentali si riscontrano (ciò che forse era inevitabile) all'interno del medesimo contesto prescrittivo rappresentato dal nuovo Titolo V. Le disposizioni da cui muovere sono, senz'altro, il comma 6 dell'art. 117, ai sensi del quale: "La potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva la 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". Tale previsione ha suggerito all'interpretazione dottrinale le conclusioni più varie, spingendo a ritenere che essa rappresenti il fondamento per l'esercizio della potestà regolamentare anche in assenza di ulteriori disposizioni abilitanti e legittimi, addirittura, l'esercizio di una potestà regolamentare di tipo *indipendente* <sup>(4)</sup>.

Per verificare l'esattezza delle soluzioni ermeneutiche proposte è necessario procedere considerando, da un lato, lo schema teorico di analisi delle fonti e, dall'altro, il contesto complessivo nel quale le disposizioni sono contenute.

Sul primo versante le domande da porsi sono le seguenti: *a)* a chi sia attribuito il "potere normativo"; *b)* se vi siano e quali siano i presupposti per l'esercizio di tale potere; *c)* quale sia il regime degli atti così prodotti ed in particolare in che rapporto essi si collochino rispetto alle altre fonti previste dal sistema. Sul secondo versante si tratta di capire a quale obiettivo miri la prescrizione dell'art. 117, comma 6, nel contesto dell'art. 117. O, detto in altri termini, alla soluzione di quale dei quesiti appena enunciati, esso miri. Solo a tale condizione è, infatti, possibile domandarsi se tale comma sia in grado di offrire un'indicazione completa ed autosufficiente per collocare i regolamenti nella costellazione degli atti normativi. È, pertanto, da quest'ultima questione che conviene prendere le mosse.

---

(4) N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V il fondamento costituzionale della potestà regolamentare del governo*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in <http://www.mulino.it/frame2.htm>.

### 3. La disciplina delle fonti nell'art. 117

Ad una lettura complessiva dell'art. 117 – fatte salve le disposizioni che, in modo evidente, eccedono la regolazione, in senso stretto, degli atti normativi<sup>(5)</sup> – sembra si possa innanzitutto convenire sul fatto, apparentemente banale, che obiettivo principale dell'articolo è quello di ripartire la funzione normativa tra i vari enti territoriali.

A tale proposito, però, è forse meno banale rilevare che la tecnica utilizzata per raggiungere l'obiettivo ruota intorno a due coordinate. La prima consiste nell'identificare gli oggetti di competenza attraverso l'identificazione esplicita o implicita (*rectius*: residuale) di elenchi di *materie*. La seconda consiste nella scelta di ripartire tra gli enti non solo gli *oggetti* di competenza, ma anche le tipologie di *funzione normativa*.

A differenza che nel vecchio art. 117, il legislatore costituzionale non si è preoccupato solo di stabilire entro quali ambiti materiali e con quale intensità i vari enti possano intervenire, ma ha voluto espressamente *ripartire* tra di essi anche l'esercizio della potestà legislativa e di quella regolamentare. Ciò è facilmente rilevabile già ad una sommaria lettura dell'art. 117, nel quale i primi quattro commi sono dedicati a distribuire la potestà *legislativa*, mentre il sesto mira ad allocare quella *regolamentare*. Conseguenza (e conferma) di tale opzione è che, analizzando sistematicamente l'articolo in oggetto, non si può postulare una perfetta coincidenza tra attribuzione di competenza materiale e attribuzione di potestà normativa *tout court*. Detto in altri termini, l'assegnazione all'ente del potere di porre norme non lo abilita ad esercitarla con qualsiasi atto normativo presente nel proprio "arsenale" di strumenti di azione pubblica.

A ben vedere, è proprio la scelta di distribuire tra gli enti non solo le *materie*, ma anche le *funzioni (normative)* di competenza ad ingenerare possibili equivoci interpretativi. Si può avere, in-

---

(5) Si pensi, ad es., al comma 7 dell'articolo in questione, il quale prescrive che "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".

fatti, l'impressione che si siano volute operare scelte esaustive anche in ordine al regime dei singoli tipi di fonte riconducibili alle diverse funzioni.

La tesi che si vuole qui sostenere è, invece, che l'art. 117 in generale, ed il comma 6, in riferimento alla potestà regolamentare, abbia voluto dare risposta esclusivamente alla prima, e solo in parte, delle tre questioni, sopra richiamate, rilevanti sul piano teorico per definire la collocazione delle fonti legislative e regolamentari nel sistema.

Le disposizioni in commento, cioè, hanno solo la pretesa di definire a quale ente spetti la potestà. Si badi, solo a quale *ente*, perché già la questione di quale sia, all'interno di esso, l'organo abilitato ad esercitare tali competenze normative e, *a fortiori*, in base a quali *presupposti* e con quali *effetti* esso possa esercitarle, non può essere risolta sulla base del solo disposto del 117.

La conclusione è dimostrabile, innanzitutto, per la potestà legislativa dello Stato. È infatti evidente che solo gli artt. 70 ss. della Costituzione, possono consentire la completa definizione di quali siano gli organi abilitati, per lo Stato, ad esercitare la "potestà legislativa" ed a quali condizioni.

Ugualmente si deve di ragionare per la potestà legislativa delle Regioni, per la quale l'art. 117 disciplina l'area materiale e l'attribuzione generale all'ente, mentre implicitamente rinvia, per l'identificazione del o degli organi abilitati all'esercizio ad altre norme e principi costituzionali (cfr. innanzitutto l'art. 121, comma 1) o ad altri atti normativi (principalmente lo Statuto regionale, *ex art.* 123). Per ragioni sistematiche, lo stesso sembra doversi concludere per la potestà regolamentare. In effetti la stessa formulazione del comma 6 riecheggia quasi letteralmente le formule utilizzate per distribuire la potestà legislativa tra gli enti. Se, infatti, si leggono i primi quattro commi dell'art. come un blocco compatto riferito alla potestà legislativa statale e regionale si vede che l'obiettivo in essi perseguito coincide con quello dello stesso comma 6: chi (*rectius*: quale ente) disponga della potestà regolamentare ed entro quali limiti <sup>(6)</sup>.

---

(6) L'art. 117, comma 1, esordisce, infatti: "la potestà legislativa è esercitata dallo

#### 4. *Il principio di esclusività delle potestà regolamentari*

A tal proposito, sembra si possano trarre dal menzionato comma 6 dell'art. 117 due indicazioni di carattere generale.

La prima consiste nell'enucleazione di quello che si potrebbe chiamare il *principio di titolarità esclusiva delle potestà regolamentari*. In base ad esso, cioè, per ciascun settore materiale la funzione normativa secondaria viene assegnata integralmente ad un solo ente, cosicché – a differenza che per le competenze legislative – deve escludersi l'ammissibilità di un concorso (anche solo potenziale) di regolamenti, imputabili ad enti diversi, sullo stesso oggetto. La conclusione emerge chiaramente con riferimento ai rapporti Stato-Regioni. La scelta del legislatore costituzionale di circoscrivere l'area dei regolamenti statali alle sole materie di competenza esclusiva indica infatti la volontà di non riprodurre, per le fonti secondarie, la scelta operata istituendo una potestà (in quel caso legislativa) concorrente.

#### 5. *La riserva di legge per gli atti di indirizzo ad efficacia intersoggettiva*

Se ciò è vero, se ne può dedurre un principio ancor più significativo sul piano dei rapporti tra le autonomie. L'esclusività della potestà regolamentare, fonda, infatti, implicitamente, un preciso vincolo in ordine alle forme mediante le quali lo Stato può condizionare l'attività normativa regionale.

Imponendo allo Stato – qualora esso operi in materie in cui sussistono, a qualsiasi titolo, competenze normative regionali – di intervenire con legge, si è, cioè, voluto escludere che siano atti nazionali di rango secondario ad indirizzare l'attività regio-

---

Stato e dalle Regioni...; il comma 2 del medesimo articolo: "Lo Stato ha *legislazione esclusiva*..."; il comma 3: "Sono materie di legislazione concorrente..." e, nell'ultimo periodo "Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato"; il comma 4: "Spetta alle Regione la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia".

nale e che la Regione si trovi, così, subordinata ad essi <sup>(7)</sup>.

L'importanza della previsione di una riserva di legge per gli atti di indirizzo a carattere intersoggettivo non può essere sottovalutata. Essa, se appare la soluzione più coerente – come si è cercato altrove di argomentare <sup>(8)</sup> – con il “calibro” costituzionale dell'autonomia degli enti intermedi, rappresenta una netta cesura rispetto al passato. Si pensi all'uso frequente di atti statali di natura regolamentare per l'adozione di norme di principio <sup>(9)</sup>, norme di dettaglio, cogenti o derogabili <sup>(10)</sup>, di atti di indirizzo e coordinamento, di atti di esercizio del potere sostitutivo. Senza che si possa in questa sede approfondire ulteriormente la questione, si potrebbe forse addirittura azzardare che, quella menzionata, costituisca l'applicazione di un'opzione garantistica ancor più generale. L'opzione sarebbe rinvenibile in più punti del testo costituzionale (si pensi, in particolare, agli artt. 116 e 118, comma 1 e 2) e consisterebbe nel prevedere che l'attività statale di normazione ad effetti “ordinamentali” – che miri, cioè, a conformare le competenze di altri enti autonomi – sia realizzata inderogabilmente attraverso la legge.

#### 6. *Segue: il problema dell'esclusività della potestà regolamentare degli enti locali in tema di organizzazione e svolgimento delle funzioni*

Le conclusioni appena raggiunte con riferimento ai rapporti Stato-Regioni possono estendersi anche all'autonomia locale.

---

(7) Sull'esclusione della potestà regolamentare statale in materie di competenza concorrente, cfr. B. CARAVITA, *Prime osservazioni di contenuto e di metodo sulla riforma del Titolo V della Costituzione*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), p. 9.

(8) G. GUZZETTA, *Regolamenti statali a carattere suppletivo e competenze regionali: dalla “decostituzionalizzazione” alla “delegificazione” dell'autonomia territoriale in nome del diritto comunitario*, in *Giur. cost.*, 1999, p. 3751.

(9) Per alcuni esempi si veda, tra gli altri, A. D'ATENA, *La vicenda del regionalismo italiano ed i problemi della transizione al federalismo*, 1994, ora in *L'Italia verso il “federalismo”*, cit., p. 91 ss.

(10) Sul problema da ultimo A. ANZON, *Il carattere “suppletivo” come licenza di libero ingresso dei regolamenti (e degli atti amministrativi) statali in ambiti regionali*, in *Giur. cost.*, 2001, p. 697 ss.



Alla potestà regolamentare degli enti minori può infatti riconoscersi lo stesso carattere di *esclusività* che si è cercato di dimostrare per quelli intermedi. Con la conseguenza che anche nei settori riservati, dal comma 6 dell'art. 117, ai regolamenti locali, gli interventi statali e regionali debbono ritenersi assoggettati ad una riserva di legge.

La conclusione richiede però qualche approfondimento supplementare. L'incertezza, almeno sul piano letterale, è, infatti, determinata dalla circostanza che il legislatore costituzionale non ha – nel caso dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane – riprodotto pedissequamente <sup>(11)</sup> lo stesso schema dispositivo utilizzato per la potestà regolamentare dello Stato e delle Regioni. Esso cioè non ha disposto che “la potestà regolamentare in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite *spetta* ai Comuni, alle Province ed alle Città metropolitane”, ma, più genericamente, ha affermato che questi enti “hanno potestà regolamentare” in tali settori. La diversa formulazione potrebbe cioè far ritenere che la competenza riconosciuta a tali enti non sia necessariamente una potestà *esclusiva*. E che, dunque, essi – in quegli ambiti - abbiano sì il potere di adottare regolamenti, ma non siano gli unici soggetti in tal senso legittimati. Ciò che, invece, sembra potersi più tranquillamente affermare per Stato e Regioni, in forza anche del chiaro intento selettivo attribuibile all'uso dell'articolo determinativo: “*la* potestà regolamentare spetta [rispettivamente allo Stato e Regioni] nelle materie...”.

Malgrado le ambiguità testuali, vi sono però vari argomenti che possono sciogliere in senso affermativo il dubbio. Vi è innanzitutto da premettere, in termini generali, che certamente l'*organizzazione*, ma forse anche – in analogia con quanto previsto per le Regioni dal nuovo art. 123 Cost. – lo *svolgimento delle funzioni* sono oggetti tipici dell'autonomia costituzionale degli enti, riservata in prima battuta proprio agli statuti (come arguibile *ex artt.* 114 e 123). E che, dunque, l'eventuale competenza di Stato e Regioni in tali ambiti – quale che ne sia la forma

---

(11) Cfr. sempre l'ultima proposizione del comma 6 dell'art. 117.

di esercizio – dovrebbe in ogni caso garantire uno *spazio* di determinazione sufficiente a sviluppare un autonomo indirizzo normativo. A ciò si aggiunga che, con riferimento ai settori ricordati, si versa sempre in materia sottoposta *ex art. 97 Cost.* a riserva relativa di legge e che, dunque, è argomentabile che se intervento debba esserci, questo si debba esprimere innanzitutto per legge.

Inoltre, non si può ignorare, la circostanza per cui l'art. 118 prevede una riserva di legge per il conferimento agli enti locali delle funzioni amministrative. Ed è soprattutto in vista dell'esercizio di queste che tali enti debbono organizzarsi e disciplinare lo svolgimento, appunto, delle proprie funzioni.

Alla luce di tali premesse e considerando il combinato disposto degli artt. 97, 114, 117, comma 2, lett. *p*) e comma 6, e 118, sembra dunque difficile immaginare che – in settori su cui insistono già principi costituzionali, la legge statale (e/o regionale), statuti e regolamenti locali – residui ancora uno spazio per regolamenti statali e/o regionali. E non appare pertanto una forzatura la conclusione che il legislatore costituzionale abbia voluto privare lo Stato e la Regione di una potestà regolamentare in materia di “organizzazione e svolgimento delle funzioni (...) attribuite” a Comuni, Province e Città metropolitane. Se ciò è vero può ascriversi all'ultimo inciso dell'art. 117, comma 6, proprio l'effetto di scorporare dal riparto complessivo un'autonomia ed esclusiva potestà regolamentare in favore degli enti locali.

#### *7. Ulteriori problemi relativi all'allocazione della potestà regolamentare tra gli enti: la delega di potestà regolamentare*

L'art. 117, comma 6, non risolve, però, tutti gli interrogativi in tema di allocazione della potestà regolamentare tra gli enti.

Problemi ricostruttivi si pongono, in particolare, in ordine alla prescrizione secondo cui “la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle regioni”.

A questo proposito, c'è, innanzitutto, da rilevare che, a diffe-

renza della precedente formulazione dell'art. 117, ultimo comma, la delega di potestà *regolamentare* sembra costituire l'unico strumento a disposizione dello Stato per alleggerire il proprio carico normativo a vantaggio (e, talvolta, anche svantaggio) di altri soggetti<sup>(12)</sup>. Che debba escludersi la possibilità di una delegazione legislativa è argomentabile dalla circostanza del mancato ripristino della formula relativa alla potestà normativa di attuazione delle Regioni ordinarie nei termini in cui essa era prevista dal vecchio 117 u.c.. Il venir meno di tale disposizione – espressamente abilitante il legislatore statale alla delega – ha infatti eliminato il fondamento legittimante la deroga alla disposizione – tassativa – di cui all'art. 70 Cost.

Sempre a proposito di tale legittimazione a delegare la potestà regolamentare dello Stato in materie di propria competenza esclusiva, la previsione costituzionale suscita l'ulteriore interrogativo di quale debba essere la forma del conferimento. Dev'essere essa prevista in una legge statale o può lo stesso titolare nazionale della potestà regolamentare operare la scelta sull'*an* e sul *quantum*?

L'assenza di una soluzione espressa della questione, a differenza di quanto previsto dal vecchio 117, rende la soluzione del quesito estremamente problematica. E lo stesso discorso vale, sia detto per inciso, per la delega di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni, istituto che si deve presupporre rimasto in vita – malgrado il silenzio del nuovo art. 118 sul punto – in forza dell'inciso di cui all'art. 121, u.c., secondo il quale “il Presidente della Regione dirige le funzioni amministrative delegate dallo Stato alle Regioni”.

Si deve procedere pertanto per congetture fondate su di un'interpretazione sistematica che, però, non offre, nemmeno essa, soluzioni del tutto univoche.

Un primo argomento in favore della forma legislativa della delega sembra rinvenirsi con riferimento al principio sopra enunciato<sup>(13)</sup> a proposito della riserva di legge per l'attività

---

(12) Conformemente A. RUGGERI, *La potestà regolamentare*, cit., p. 209.

(13) Al paragrafo 5.

normativa che pretenda di conformare l'assetto dell'ordinamento di un altro ente. È infatti evidente che la scelta di delegare la potestà regolamentare rientri in tale fattispecie, avendo l'obiettivo di porre una norma sulla produzione giuridica di un altro ente. Conseguentemente, l'uso della legge apparirebbe più coerente con la natura dei rapporti tra enti politici dotati di garanzia costituzionale, onde evitare, ancora una volta, l'assoggettamento e la subordinazione della Regione ad opzioni di politica del diritto assunte nella forma dell'atto secondario.

Inoltre, benché non si tratti di un argomento assolutamente incontrovertibile, si deve rilevare che, nell'unico caso in cui il legislatore costituzionale si è espresso chiaramente sulla forma di una delega (istituto da ricomprendere, a quanto sembra, nel "conferimento di funzioni amministrative" di cui al comma 2 dell'art. 118), esso ha previsto espressamente la riserva legge. E ci si deve domandare, a questo proposito, se anche per la frequente stretta connessione della potestà regolamentare con (e finalizzazione al) l'attività amministrativa, le ragioni che hanno indotto a quella scelta non debbano considerarsi valide anche per il caso in esame.

Infine, la legge, per la forma, le garanzie e gli effetti del procedimento che ad essa dà vita, dovrebbe assicurare, almeno in punto di fatto, una maggiore *stabilità* della decisione e consentire all'ente delegato di poter contare sulla circostanza che le opzioni organizzative e finanziarie conseguenti all'assunzione di ulteriori compiti normativi abbraccino un arco temporale maggiormente certo.

**8.** *Segue: esclusione della potestà regolamentare come forma di esercizio del potere sostitutivo dello Stato.*

Ci si potrebbe, infine, domandare se l'uso dello strumento regolamentare da parte dello Stato non possa essere implicitamente ammesso - in deroga alle norme generali di riparto - dalle disposizioni che regolano l'esercizio del potere sostitutivo di questo.

Ad una attenta ricognizione dell'art. 120 Cost. nel contesto del Titolo V, non sembra però possibile intravedere una deroga al principio dell'esclusività e tassatività del riparto di potestà regolamentari.

La formulazione della disposizione è certamente infelice. Essa non solo tace sul problema delle forme di intervento sostitutivo. Ma anche nel rinviare alla legge per l'ulteriore disciplina (cfr. l'ultimo periodo del comma 2) la Costituzione menziona genericamente *le procedure*, alludendo a dispositivi di garanzia dell'ente sostituito più che alla disciplina degli atti.

La soluzione al quesito va dunque trovata sistematicamente all'interno della trama costituzionale.

Vi sono, innanzitutto, da considerare le opzioni di fondo entro cui collocare correttamente la disciplina in questione <sup>(14)</sup>.

Esse si possono così riassumere. Il Titolo V compie due scelte radicalmente antitetiche (sia consentita una certa approssimazione espositiva) quanto ai modelli di riparto delle funzioni normative ed amministrative. Per le prime si sceglie un modello garantista e tendenzialmente rigido, per le seconde, viceversa, si percorre (sempre tendenzialmente) la strada della deconstituzionalizzazione della disciplina dell'amministrazione statale, regionale e locale.

In secondo luogo va ricordato che la Costituzione prevede anche altri strumenti di intervento dello Stato per colpire le inadempienze ed i comportamenti illegittimi delle Regioni. Si segnalano, in particolare, il potere di scioglimento dei Consigli e di rimozione dei presidenti delle Regioni (art. 126), il potere di impugnativa in via di azione delle leggi regionali di cui si sospetti l'illegittimità (art. 127), il conflitto di attribuzione nei confronti delle Regioni (art. 134 Cost.). A ciò va aggiunto, com'è noto, lo strumento generale costituito dal *decreto-legge* quale provvedimento idoneo a far fronte temporaneamente a situazioni "straordinarie di necessità ed urgenza".

In questo quadro l'art. 120, per non stravolgere l'intero im-

---

(14) Per un primo esame della disciplina del potere sostitutivo, cfr. E. GIANFRANCESCO, *Il potere sostitutivo*, in T. GROPPi, M. OLIVETTI, (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2001, p. 183 ss.

piano del riparto delle competenze, va visto come norma di tipo residuale, volta a consentire (nella misura, naturalmente, in cui si rientri nella fattispecie ivi prevista) la *chiusura del sistema* in relazione alle inadempienze delle Regioni e degli enti locali o per il caso di situazioni di grave pregiudizio dell'ordinamento unitario.

Se ciò è vero, si deve ritenere che il potere sostitutivo non è strumento ordinario e generale, ma eccezionale e puntuale, opera cioè su atti od omissioni, in situazione patologica, nell'attualità del pregiudizio e del pericolo e non come strumento "general-preventivo". In base a tali presupposti si deve ritenere che le eventuali esigenze di intervenire con atti di tipo normativo debbano essere soddisfatte con l'unico strumento adeguato alle esigenze di tempestività, provvisorietà e puntualità. Tale strumento è quello già previsto, in via generale, dall'art. 77 Cost. A questo proposito l'art. 120 può semmai valere a limitare (ma la questione andrebbe approfondita) l'area di operatività del decreto legge in ambito di competenza regionale (e locale) ai presupposti ivi espressamente previsti.

A ciò si aggiunga che l'esigenza di conformare l'azione degli enti territoriali, cui appare preordinato l'eventuale intervento normativo statale, oltre che *direttamente* mediante il decreto legge, potrebbe *indirettamente* venir realizzata, nei casi che giustificano l'uso di poteri sostitutivi, anche ventilando o concretizzando la minaccia dell'uso del potere di scioglimento del Consiglio e di rimozione del Presidente, di cui all'art. 126 Cost.

#### 9. *I problemi irrisolti dall'art. 117, comma 6 Cost.*

Quelle che precedono sono le conclusioni che appaiono relativamente certe nell'interpretazione della disciplina costituzionale della potestà regolamentare.

Assai meno certe sono, invece, le soluzioni delle questioni relative agli altri profili rilevanti per definire lo *statuto* dei regolamenti statali, regionali e locali nel sistema delle fonti.

In particolare, come anticipato, rimangono – dalla lettura

dell'art. 117 – del tutto impregiudicati i problemi relativi all'imputazione soggettiva della competenza in questione all'interno di ciascun ente, ai presupposti per il suo esercizio (rimanendo in piedi l'alternativa tra la necessità di abilitazione generale o singolare) ed alla relazione dei regolamenti con le altre fonti. All'area concettuale legata all'ultimo profilo appartengono anche i temi della differenziazione tipologica delle varie figure di regolamento<sup>(15)</sup>.

Riguardo a quest'ultimo aspetto, si deve ritenere, coerentemente con quanto più sopra sostenuto, che la circostanza che l'indicazione dettagliata degli oggetti di competenza (gli elenchi di materie) sia stata compiuta, all'interno dell'art. 117, nel contesto della disciplina della *potestà legislativa* (commi II e III) non può *di per sé* giustificare la conclusione (condivisibile, invece, nella "logica" del vecchio 117) di una generale riserva di legge. L'opzione sistematica in ordine agli elenchi (per cui questi sono enunciati in occasione della definizione delle competenze legislative), infatti, si giustifica solo per ragioni di economicità espositiva, risultando la successiva allocazione della potestà regolamentare ritagliata sullo stesso schema "tricotomico" di distribuzione delle competenze e bastando pertanto – nel comma 6 dell'art. 117 – un mero rinvio ad esso. L'affermazione, ad es., secondo cui "la potestà regolamentare spetta allo Stato nelle materia di legislazione esclusiva", pur infelicemente formulata, sembra infatti significare esclusivamente che, in quelle materie, l'ente centrale dispone di potestà sia legislativa che regolamentare.

Invece, come detto, la disposizione di per sé nulla dice sui

---

(15) Non sembrano pertanto così *necessitate* le conclusioni cui giunge N. LUPO, *Nel nuovo Titolo V*, cit., secondo cui, "all'indomani della (...) entrata in vigore [della l. cost. 3/2001] non sembra più potersi porre in dubbio la legittimità costituzionale dei regolamenti indipendenti" o che essa non sarebbe "priva di effetti sullo *status* dei regolamenti in questione" in quanto "non si tratta più di fonti secondarie nel senso tradizionale del termine, e cioè in tutto e per tutto subordinate alla legge". Nel senso che sia comunque necessario un "completamento" delle previsioni costituzionali per la ricostruzione del regime dei regolamenti A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti regionali. Il "nuovo" art. 117, Cost. ed il potere regolamentare regionale nelle materie concorrenti*, in [www.statutiregionali.it](http://www.statutiregionali.it), p. 3 e ss.

rapporti tra i due livelli normativi, rinviando evidentemente ad altre norme, a cominciare da quelle che è lecito desumere dall'intero testo costituzionale in materia di fonti.

**10.** *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti statali alla luce della riforma*

Per asseverare l'esistenza e definire l'entità di una eventuale riserva di legge (e corrispondente esclusione del regolamento) negli ambiti di competenza statale esclusiva, dunque, gli argomenti testuali non sono del tutto univoci. A tal proposito, invero, non mancano ragioni per sostenere che, per la maggior parte delle materie di competenza statale, sia necessario l'intervento con legge formale che detti almeno la disciplina di base.

Innanzitutto, in via generale, una posizione di accessorietà della fonte regolamentare sembra in qualche modo presupposta dalla norma di cui al primo comma dell'art. 117, il quale stabilendo che la legislazione dello Stato e delle Regioni è esercitata "nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali", non vuole ovviamente intendere che a tali vincoli non soggiacciano anche le fonti subordinate, ma ritiene evidentemente una tale precisazione non necessaria proprio per la collocazione che queste hanno nel sistema.

In secondo luogo, dalla previsione che riserva la potestà regolamentare statale alla sola competenza esclusiva è argomentabile, come già si è detto, che la Costituzione, quantomeno nei rapporti con le Regioni, assume una concezione del regolamento come fonte ausiliaria e complementare rispetto alla legge. E che, dunque, là dove si tratti di porre una disciplina apicale, non vi sia spazio per tale fonte. Inoltre, per molti settori materiali assegnati allo Stato, l'esistenza di una riserva di legge (almeno relativa) appare facilmente argomentabile, anche in considerazione della disciplina complessiva presente in Costituzione, a partire



dall'ampia previsione di cui all'art. 23 Cost. <sup>(16)</sup>. A ciò si aggiunga che numerosi ambiti assegnati allo Stato sono oggi oggetto di una disciplina di diritto comunitario e pertanto risultano in larga parte sottratti alle fonti interne, siano esse primarie o secondarie <sup>(17)</sup>. Infine, sono da condividere le opinioni che sottolineano come l'esigenza di estendere l'area della regolamentazione a scapito della legge, motivata principalmente con l'obiettivo di decongestionare e riqualificare l'attività delle assemblee legislative, abbia perso, in un contesto di drastica riduzione delle competenze statali (*verso il basso*, ma, com'è noto, anche *verso l'alto*), gran parte della propria ragion d'essere <sup>(18)</sup>. Dall'insieme di tali considerazioni è quantomeno dubitabile che la riforma rappresenti il segno di una risoluta opzione nel senso del riconoscimento di una generalizzata abilitazione della potestà regolamentare indipendente, almeno nel senso che, a seguito della riforma costituzionale, si debba ritenere sottratta al legislatore statale ordinario ogni discrezionalità in ordine al potere di regolamentarla ed eventualmente anche escludere.

#### 11. *I rapporti tra legge e regolamento nel sistema delle fonti regionali: il quadro normativo*

L'impostazione ermeneutica più sopra richiamata <sup>(19)</sup> sembrerebbe valere ugualmente per i rapporti tra fonti nell'ordinamento regionale.

Anche a tale proposito, infatti, l'art. 117, per non condurre ad una interpretazione contraddittoria, non può essere letto come se, disciplinando la potestà legislativa regionale, attribuisse contestualmente una riserva di legge. Attesa l'identità testuale delle formule utilizzate, ad una conclusione analoga si dovrebbe

(16) Un chiaro accenno in questo senso in V. ANGIOLINI, *Il sistema*, cit., p. 585.

(17) Si pensi, a puro titolo di esempio, alle materie del diritto d'asilo, della moneta, della tutela della concorrenza, delle dogane, eccomma

(18) A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, (2001) ora in *L'Italia verso il "federalismo"*, cit., p. 218 e se si vuole, G. GUZZETTA, *La funzione parlamentare tra neo-regionalismo e "fait majoritaire"*, in corso di pubblicazione.

(19) Cfr. il paragrafo 10.

giungere, infatti, anche con riferimento alla potestà regolamentare<sup>(20)</sup>. I due enunciati costituzionali, insomma, si eliderebbero reciprocamente.

Ciò non toglie, peraltro, che argomenti di tipo sistematico possano condurre alla conclusione che, al livello regionale, lo spazio della potestà regolamentare sia addirittura più contenuto, rispetto alla corrispondente potestà statale.

Gli spunti testuali per procedere alla ricostruzione della posizione della potestà regolamentare rispetto alla legislazione sono offerti soprattutto dalle norme di cui all'art. 121 e 123 Cost. Tali disposizioni, sia detto per inciso, valgono ovviamente a limitare, in materia di fonti, i margini di manovra che pur sono riconosciuti all'autonomia statutaria della Regione.

La dottrina tende a sottolineare, molto correttamente, che la novità principale in tale materia sia stata quella di sottrarre la potestà regolamentare al Consiglio (prevista dal vecchio art. 121). Da tale innovazione relativa al profilo di imputazione *soggettivo* della potestà in discorso, alcuni studiosi hanno desunto conseguenze di ordine *oggettivo* in merito alla collocazione delle fonti regolamentari.

Anche accogliendo la tesi più estrema, secondo la quale l'effetto della riforma sarebbe di pregiudicare in via definitiva l'attribuzione di una potestà regolamentare al Consiglio, scelta che sarebbe quindi sottratta allo stesso Statuto regionale, non sembra, però, a ben vedere, che si possa concludere per un rafforzamento (o per un'indicazione in tal senso) delle fonti regionali secondarie.

Alcune considerazioni di quadro possono aiutare a collocare la ricostruzione.

La prima è che l'art. 121 ha previsto l'attribuzione in via esclusiva al Consiglio regionale dell'"esercizio delle potestà legislative attribuite alla Regione". Da tale disposizione sembra potersi argomentare, *a contrario*, rispetto al combinato disposto

---

(20) Si confrontino a questo proposito gli enunciati di cui al quarto comma dell'art. 117 ("spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato") ed al comma 4 del medesimo articolo ("... la potestà regolamentare spetta alle Regioni in ogni altra materia...").

degli artt. 70, 76 e 77, l'esclusione dell'ammissibilità sia della delega dell'esercizio di tale funzione ad altri organi (sul modello della delegazione statale) sia della possibilità di creare figure di atti non consiliari aventi forza di legge regionale <sup>(21)</sup>.

La seconda considerazione – desumibile dal terzo comma del medesimo articolo – è che, quale che sia la forma di governo regionale prescelta dallo Statuto, la “Giunta” si caratterizza per essere organo *esecutivo* della Regione. Tale disposizione, certamente, più coerente con il modello precedente desumibile dall'art. 121, nel quale, non a caso, a tale organo risultava sottratta la stessa potestà regolamentare, non può, però, venir completamente ignorata nel nuovo contesto.

Non è questa la sede per valutare quali effetti tale previsione può determinare in ordine all'assetto delle istituzioni regionali di governo. Basti dire che, se certo essa – per ragioni che non possono qui diffusamente essere precisate – non vale ad impedire un'evoluzione della forma di governo in senso più marcatamente decisionale, la strada verso soluzioni di quest'ultimo tipo (qualora gli Statuti vogliano effettivamente assumerle) dovrà essere cercata – proprio alla luce dell'enunciato menzionato - operando prevalentemente su altri versanti rispetto a quello dell'incremento degli autonomi poteri dell'organo esecutivo in una logica di *governo diviso*.

Si tratterà, in particolare, di lavorare soprattutto sugli strumenti di razionalizzazione e rafforzamento della capacità decisionale del Consiglio e della funzione di direzione della maggioranza all'interno di esso. Si pensi, a titolo di esempio, ad istituti quali quello del voto bloccato o alla questione di fiducia, così come prevista dall'art. 49 della Costituzione francese.

Infine, la terza circostanza da considerare, per delineare il contesto normativo in cui si definisce la potestà regolamentare, è che l'ultimo comma dell'art. 121 assegna adesso al Presidente il potere di “emanare” i regolamenti regionali.

---

(21) In senso tendenzialmente positivo, invece, B. CARAVITA, *La funzione normativa tra consiglio e giunta*, in A. FERRARA, (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n.1*, Atti del Forum, Roma 5 maggio 2000, Milano, 2001, p. 117.

**12.** *Segue: le singole tipologie di regolamenti regionali: esclusione della potestà indipendente e della potestà esclusiva*

Dal quadro normativo tracciato sembra si possano trarre alcune considerazioni ricostruttive per la definizione tipologica dei regolamenti e per l'individuazione del margine di scelta consentito agli Statuti.

Innanzitutto pare si possano escludere con certezza due ipotesi: quella dei regolamenti indipendenti regionali non consiliari<sup>(22)</sup> e quella della riserva di regolamento in capo ad organi diversi dal Consiglio. Che la giunta non possa far uso di un potere regolamentare in assenza di una previa disciplina (comunitaria, statale, o consiliare) sembra proprio dimostrato dalla definizione di essa quale "organo esecutivo della Regione". Ma la formulazione della disposizione consente, forse, di ricavare un vincolo ancora più rigido. Infatti, la qualificazione di organo esecutivo della Regione, dovrebbe spingere a ritenere che siano preclusi ad esso anche gli interventi non vincolati da un indirizzo normativo di azione preventivamente definito dall'organo assembleare. E che, dunque, l'attività regolamentare della giunta debba trovare in una precisa (e previa) abilitazione sostanziale il fondamento della propria attività di... esecuzione. Ciò che, forse, revoca in dubbio la legittimità di interventi regionali, in materia di competenza concorrente, operati direttamente ed esclusivamente con regolamenti<sup>(23)</sup>.

Inoltre una potestà regolamentare del tipo indicato non sembra nemmeno ipotizzabile per il Presidente regionale,

---

(22) Per l'esclusione, anche U. DE SIERVO, *Intervento* in G. BERTI e G.COMMA DE MARTIN, (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Atti del Convegno, Roma 9 gennaio 2001, Milano, 2001, p. 76; problematicamente B. CARAVITA, *La funzione normativa*, cit., p. 117. In senso affermativo, invece, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit, p. 4 ss., e per le materie di competenza esclusiva regionale, p. 6.

(23) Per la conclusione affermativa, invece, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 4, il quale parla di regolamenti *semi-indipendenti* e B. CARAVITA, *Prime osservazioni*, cit., p. 8.

l'attribuzione al quale del potere di *emanazione* dei regolamenti regionali (art. 122, u.c.) sembrerebbe far escludere *a contrario* che questi ne possa essere l'esclusivo artefice.

Quanto all'ipotesi di *potestà regolamentare riservata*, la sua inammissibilità sembra, d'altra parte, argomentabile in considerazione dell'art. 121, comma 1. La scelta di mantenere in capo al Consiglio la potestà legislativa generale, la quale risulta materialmente coestensiva, *ex* 117, rispetto a quella regolamentare, impedirebbe, infatti, anche allo statuto di scorporare settori di competenza alla prima, riservandoli alla seconda <sup>(24)</sup>.

Si è sostenuto, per la verità soprattutto in epoca antecedente alla riforma complessiva del Titolo V, che la materia dell' "organizzazione" e della "disciplina dei procedimenti" sarebbero *naturaliter* materie da assegnare, in via esclusiva, all'autonomia regolamentare dell'esecutivo regionale <sup>(25)</sup>. Alla luce del disegno ricavabile all'indomani dell'approvazione della legge 1 del 1999, tale conclusione era forse anche la più convincente. Il problema si pone oggi in considerazione della tecnica di riparto delle competenze adottata nell'art. 117. Se si osserva, infatti, che la potestà legislativa è attribuita alle Regioni in "ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato" (art. 117, IV comma); se si considera – come appena accennato in base alla lettura dell'art. 121, comma 1 – che lo Statuto non potrebbe sottrarre al Consiglio in via definitiva alcuna materia rientrante nella competenza *legislativa* della Regione; se si considera che l'attribuzione allo Statuto di una competenza a disciplinare i *principi* di "organizzazione e funzionamento" della Regione, non risolve *apertis verbis* la questione della fonte abi-

---

(24) Per l'esclusione dell'ammissibilità di riserve statutarie di regolamento, P. CARETTI, *Il nuovo assetto delle competenze normative*, in G. BERTI e G. COMMA DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali*, cit., p. 61. *Contra*, A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8 ss., il quale argomenta essenzialmente in base alla connessione tra l'(eventuale) adozione di una forma di governo *dualista* ed il sistema delle fonti. Su tale rapporto cfr. quanto detto al paragrafo precedente ed in quello conclusivo del presente saggio. In senso contrario, anche se problematicamente, A. RUGGERI, *La potestà*, cit., p. 212.

(25) Con particolare chiarezza, ad es., R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 522 ss.

litata a dare attuazione a quei principi e che, dunque, anche in tale materia vanno applicate le regole generali di cui all'art. 117... si deve concludere che la legittimità di una riserva di regolamento di organizzazione (e funzionamento) non è, forse, così scontata.

Le considerazioni pregresse lasciano ovviamente salva sia la fattispecie dei regolamenti *interni* agli organi, competenza la quale non è riconducibile alle materie di cui al 117 <sup>(26)</sup>, sia quella degli atti normativi *sub-secondari* che la fantasia del legislatore statutario fosse in grado di partorire. Ma si tratterebbe, appunto, di atti da collocare gerarchicamente al di sotto delle fonti espressamente previste in Costituzione.

### 13. *Segue: la delegificazione*

Non è questa la sede per una disamina generale sul meccanismo che va sotto il nome di delegificazione e sulle tecniche utilizzate per realizzarlo. Può essere sufficiente qui ricordare che, nella realtà dell'ordinamento statale, si sono affermati principalmente due modelli di applicazione di tale istituto, ricondotti entrambi – seppur con qualche forzatura, come si vedrà – alla disposizione di cui all'art. 17, comma 2, della l.n. 400 del 1988.

Il primo è quello più strettamente aderente alla lettera della disposizione menzionata. Esso, com'è noto, riprendendo l'elaborazione crisafulliana, impone che, nelle materie non riservate in via esclusiva alla legge, il legislatore possa – dettando le “norme generali regolatrici della materia” – prevedere un'abrogazione differita della disciplina vigente, condizionando l'effetto abrogativo al mero fatto della entrata in vigore del regolamento di attuazione di quelle norme generali.

Il secondo, sulla cui legittimità sussiste più di un dubbio, si risolve nell'assimilazione sostanziale tra regolamento di delegificazione e la figura del decreto legislativo di cui all'art. 76 Cost.

---

(26) In quanto esso regola la produzione del diritto con effetti sull'ordinamento generale.

In questa prospettiva, sempre più frequentemente, il legislatore nazionale si orienta a sostituire la previsione di “norme generali regolatrici della materia” con “principi e criteri direttivi” della delegificazione ed a consentire che sia lo stesso regolamento delegificante ad operare l’abrogazione espressa delle norme legislative<sup>(27)</sup>.

Si tratta di una soluzione estremamente discutibile sul piano costituzionale. Ma non v’è dubbio che l’unico argomento (seppur a parere di chi scrive non convincente) sul quale si può tentare di operare per giustificarne la fondatezza, consiste nel considerare tale meccanismo come una sorta di *variante* rispetto all’istituto di cui all’art. 76, cioè come una variante del potere di disporre da parte del Parlamento della potestà legislativa, sotto il profilo della limitazione degli effetti (o della realizzazione di deroghe) alle leggi. In questa prospettiva la delegificazione non sarebbe da considerare un aggiramento del disposto costituzionale, per il fatto che il regime dell’atto regolamentare rimarrebbe pur sempre differenziato (nella “forza di resistenza” all’abrogazione) rispetto a quello dell’atto avente forza di legge.

Non è questa la sede per discutere della persuasività di tale impostazione. Quel che con maggior certezza può dirsi è che, per una delegificazione regionale di tale tipo, mancherebbe anche questo unico appiglio argomentativo. In ambito regionale, è, infatti, preclusa, come si è cercato di dimostrare, la stessa possibilità dell’assemblea rappresentativa di disporre, a favore di altri organi, della propria potestà legislativa<sup>(28)</sup>.

Se ciò è vero, resterebbe all’autonomia statutaria la disponibilità della sola ipotesi *minor* di delegificazione<sup>(29)</sup>, nella quale,

---

(27) Per un esame di tali tendenze sia consentito rinviare a G. GUZZETTA, *I poteri normativi del Governo nelle “leggi Bassanini” tra Costituzione vigente e proposte della Commissione Bicamerale*, in *Scritti in onore di Serio Galeotti*, Milano, 1998, II, p. 773 ss. ed alla letteratura ivi cit.

(28) Per quanto detto nel testo non può convincere l’argomento, esattamente speculare, di A. PALAZZO, *La legge cost. n. 1/99, la modifica del Titolo V della parte seconda e i riflessi sul sistema della fonti: considerazioni di sintesi*, in *Cahiers européens*, [http://www.cahiers.org/htm/articoli/palazzo\\_legge\\_cost.htm](http://www.cahiers.org/htm/articoli/palazzo_legge_cost.htm), par. 5, per il quale i regolamenti di delegificazione sarebbero “lo strumento per aggirare l’ostacolo che impedisce agli Statuti di introdurre nuovi atti regionali con forza di legge”.

(29) In questo senso sostanzialmente P. CARETTI, *Il nuovo assetto*, cit., p. 62.

a ben vedere, si riscontra solo la contestualità di due fenomeni distinti: l'emanazione di un regolamento di tipo attuativo-integrativo e l'effetto abrogativo prodotto *ex lege* con il semplice fatto dell'adozione di quello <sup>(30)</sup>.

In conclusione, da quanto si è cercato di dimostrare risulta abbastanza evidente che la potestà regolamentare regionale è sottoposta a due fondamentali tipi di vincolo, l'uno *materiale*, l'altro *tipologico*. Il vincolo materiale è costituito da tutte le ipotesi di riserva di legge espressamente o implicitamente ricavabili dalla Costituzione e dalle leggi. Il vincolo tipologico è costituito dall'ammissibilità dei soli regolamenti di esecuzione o attuazione ed integrazione. Il che legittima la conclusione della natura accessoria della potestà regolamentare.

#### 14. Conclusioni sulla potestà regolamentare e sul suo rapporto con la forma di Governo

La disamina compiuta offre qualche spunto per alcune considerazioni conclusive più generali in ordine alla collocazione nel sistema della potestà regolamentare. Esse appaiono tanto più importanti se si considera prospetticamente l'intera parabola – ed in particolare l'oscillazione della collocazione dogmatica – seguita dalla figura del regolamento, la quale ha consentito – anche all'interno del medesimo quadro storico-positivo – le teorizzazioni più estreme, da quella che la considerava manifestazione di volontà rifluente sostanzialmente nella attività amministrativa

---

(30) Una soluzione, se si vuole, intermedia – che però non può essere in questa sede adeguatamente valutata – è quella proposta in relazione alla delegificazione statale da A.A. CERVATI, *Delegificazione*, in *Encomma giur.*, Roma, 1997, p. 10 ss. cui sembra assimilabile, per il livello regionale, quella proposta da A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8. In quest'ordine di pensiero, se ben lo comprendiamo, si insiste sulla necessità di puntualità e sufficienza della legislazione che abilita alla delegificazione (più *elastico*, per la verità, il modello proposto da LUCARELLI, *op. cit.*, p. 11 ss.). Essa dovrebbe, cioè, caso per caso definire esaustivamente le “norme generali disciplinatrici della materia”. Viceversa gli autori citati non ritengono criticabile la soluzione di attribuire al regolamento delegificante il potere di identificare autonomamente (nel quadro della disciplina legislativa autorizzatoria) le norme legislative conseguentemente abrogate.



(e quindi difficilmente distinguibile dagli atti amministrativi generali) fino a quella che le assegna il ruolo di *deus ex machina* per la soluzione della crisi di complessità che attanaglia gli ordinamenti contemporanei, nell'ambito dei quali essa dovrebbe scongiurare l'"alluvione legislativa" (31).

Seppur con la limitatezza di uno studio parziale della problematica, la riforma costituzionale offre la possibilità di identificare alcuni spunti articolabili nei seguenti principi e corollari:

a) il principio di *integrazione ed accessorietà della potestà regolamentare a quella legislativa*, in conformità alle tendenze degli ordinamenti contemporanei (32). Corollario di tale principio è quello secondo cui nell'allocatione della potestà regolamentare, quest'ultima venga assegnata al titolare della potestà legislativa di dettaglio piuttosto che a quello della potestà di principio (è il caso della competenza concorrente);

b) il principio della *piena collocazione della potestà regolamentare nella funzione normativa piuttosto che in quella amministrativa*, con il corollario che essa segue il riparto (costituzionale) di competenze normative piuttosto che l'allocatione (riconducibile essenzialmente a fonti subcostituzionali) delle funzioni amministrative;

c) il principio, attinente più alla forma di Stato che al sistema delle fonti in senso stretto, dell'*attribuzione di potestà normativa generale alle Regioni anche in ambito regolamentare*. Corollario è che la potestà regolamentare delle Regioni possa subire (sul piano sub-costituzionale) solo deroghe in senso accrescitivo.

Un secondo filone di considerazioni è quello relativo al rapporto tra forma di governo e allocatione della potestà regolamentare. Come si è più sopra ricordato, vi è da parte di alcuni studiosi la tendenza ad accreditare l'opinione che vi sia un rapporto quasi obbligato tra una certa forma di governo ed il siste-

---

(31) Più restia sembra, invece, la dottrina a confrontarsi con il problema di come potrebbe scongiurarsi il corrispondente rischio di ... "alluvione regolamentare". Evidenzia questa contraddizione A.A. CERVATI, *Delegificazione*, cit. p. 28.

(32) Si confronti l'ampio e dettagliato studio comparativo di A. V. BOGDANDY, *Gubernative Rechtsetzung*, Tübingen, 2000.

ma delle fonti <sup>(33)</sup>.

L'assunto sarebbe, in particolare, quello secondo cui l'affermazione di un sistema politico-istituzionale di tipo maggioritario dovrebbe comportare un sensibile rafforzamento delle fonti normative del Governo ed in particolare di quelle regolamentari.

Una tale opinione non pare si possa sottoscrivere né considerando la questione in termini generali, né con particolare riferimento alla potestà regolamentare.

Limitandosi a quest'ultimo profilo, in particolare, le soluzioni introdotte nelle recenti riforme costituzionali, se possono documentare il tentativo di una razionalizzazione della forma di governo – quantomeno regionale – in un senso tale da consentire anche assetti organizzativi tipici delle democrazie competitive, non sembrano *doppiate* da una corrispondente ed evidente espansione del ruolo delle fonti secondarie.

Tale constatazione, lungi dal rappresentare una contraddizione, può esprimere, con maggior coerenza rispetto all'assetto complessivo del sistema costituzionale italiano, la verosimile preoccupazione di indirizzare la riforma del sistema delle fonti in un'altra direzione, anch'essa compatibile con le esigenze di innovazione del sistema di governo in senso maggiormente stabile ed efficiente. Ci si riferisce, come già si è detto, alla possibilità di intervenire, più che sull'arsenale degli atti normativi autonomamente attivabili dall'Esecutivo, sui meccanismi di rafforzamento di questo e della sua funzione direttiva nell'ambito dei procedimenti di decisione dell'organo legislativo.

---

(33) In questo senso, ad es., A. LUCARELLI, *Finalmente dignità ai regolamenti*, cit., p. 8 ss., il quale assume che l'opzione tra forma di governo *dualista* e *monista* dovrebbe anche comportare una corrispondente opzione tra sistema delle fonti, rispettivamente, *dualista* e *monista*.