

Regole statutarie in tema di fonti regionali

di Rosanna Tosi

Sommario

1. *Premessa.* - 2. *Il procedimento di revisione degli statuti* - 3. *La legge regionale, gli atti equiparati e il procedimento legislativo.* - 4. *segue La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale.* - 5. *segue Una risposta al problema dell'individuazione della norma applicabile da parte dell'amministrazione regionale e locale.* - 6. *I regolamenti.*

1. Premessa

Nel momento in cui ci si appresta a ragionare intorno alle regole che gli statuti dovrebbero o potrebbero introdurre in tema di fonti regionali, è opportuno rendere esplicito il punto di vista che regge un buon numero delle osservazioni che vengono svolte in questo scritto, un punto di vista che solo poco tempo addietro neppure avrebbe richiesto di venire evidenziato, tanto esso sembrava unanimemente condiviso. Ora, quando non pare essere più così, occorre premettere che chi scrive ancora ritiene che gli statuti non abbiano un potere fondativo e conformativo del sistema delle fonti regionali, che anzi un tale sistema - se inteso in senso proprio e stretto, quale insieme in sé compiuto, completo e da altri distinto - neppure esiste, poiché l'unico che abbia queste caratteristiche è quello dell'ordinamento complessivo, comprensivo quindi delle fonti statali, regionali e locali. Questo assunto non trova ragione di essere ridiscusso a seguito della riforma costituzionale del 1999 ⁽¹⁾: in particolare, nessuna

(1) Né viene in alcun modo inciso dalla revisione del titolo V *in itinere*.

delle innovazioni che hanno investito l'art. 123, Cost. , anche quando di talune si voglia offrire l'interpretazione più lata possibile, presta il minimo appiglio per ritenere che allo statuto spetti un compito qualitativamente diverso rispetto a quello che sin dall'origine gli era affidato, tanto che - adesso come prima - nessuno statuto potrebbe essere ritenuto sprovvisto del suo "contenuto necessario", se nulla disponesse in tema di fonti regionali.

Mantenere fermo questo punto di vista non significa affatto, naturalmente, negare la validità e la stessa opportunità di una disciplina statutaria interessante leggi e regolamenti regionali ⁽²⁾; tutt'al contrario: per un'estesa varietà di profili una tale disciplina si dimostra possibile ed auspicabile, ma si tratta appunto di singoli profili, talora magari anche relevantissimi, cui dare soluzione con singole puntuali disposizioni che andranno a precisare, differenziandolo come è naturale accada dove c'è esercizio di autonomia, un sistema di fonti - nelle sue linee portanti - disegnato altrove.

2. *Il procedimento di revisione degli statuti*

I vigenti statuti hanno fatto un uso assai parsimonioso della possibilità che ad essi va riconosciuta di integrare le previsioni costituzionali relative al loro procedimento di approvazione ⁽³⁾, mentre quasi tutti hanno ritenuto di riprodurre o rinviare alle regole sancite dall'art. 123, Cost. , compresa quella che da quel disposto costituzionale si ricava e che impone - per il caso di abrogazione totale - la contemporanea delibera di un nuovo statuto ⁽⁴⁾. Spesso, tuttavia, sono stati aggiunti limiti temporali alle

(2) Su cui già R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 519-526, e M. AINIS, *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, Giuffrè, 2001, pp. 119-128.

(3) Cfr. S. BARTOLE, *Statuti regionali*, in *Novissimo Dig. it.*, Utet, Torino, 1987, p. 563.

(4) Alla quale regola logicamente si accompagna il divieto di un'abrogazione senza sostituzione delle discipline relative ai contenuti c. d. necessari; ritengo, tuttavia, op-

iniziative di revisione ⁽⁵⁾, mentre soltanto lo statuto della Regione Abruzzo ha voluto elevare la maggioranza assoluta costituzionalmente necessaria, portandola ai due terzi, per la revisione di alcuni disposti: non a caso - per chi ricordi le turbolente vicende che hanno preceduto il varo di quello statuto - si tratta di quelli relativi alle sedi (L'Aquila e Pescara) degli uffici della Giunta ed altri a questi collegati ⁽⁶⁾.

La complessità del procedimento e la materia statutaria giustificano e rendono opportuni limiti temporali all'ammissibilità di iniziative rivolte alla revisione degli statuti. Tali limiti possono consistere nel divieto di riproposizione di iniziative respinte quando non sia trascorso un certo lasso di tempo dalla reiezione ⁽⁷⁾. Considerata l'attuale sequenza procedimentale, è evidente che si avrà reiezione sia nel caso in cui la modifica sia respinta in Consiglio, sia nel caso sia respinta dal voto popolare e il termine per consentire una riproposizione potrebbe essere uguale o diverso nelle due ipotesi. Ma potrebbero altresì volersi evitare una serie di modifiche troppo ravvicinate nel tempo: anche in questo caso è consigliabile enunciare la regola con puntuale riferimento all'ammissibilità dell'iniziativa, evitando formulazioni ambigue ⁽⁸⁾. Quando nulla di particolare sia previsto, deve rite-

portuna la scelta di non rendere esplicita questa regola, perché ciò richiederebbe la puntuale individuazione di tali contenuti necessari, cosa non sempre agevole e quindi inutile da affrontare in via preventiva e generale, quando in concreto la questione ha scarsa probabilità di porsi.

(5) Talora recependo indicazioni provenienti da già abrogate disposizioni della legge n. 10 del 1953: cfr. S. BARTOLE - F. MASTRAGOSTINO, *Le Regioni*, Bologna, *Il Mulino*, 1997, p. 62.

(6) Si veda l'art. 74, co. II st. Abruzzo.

(7) V. art. 74, co. IV, st. Abruzzo; art. 52, co II, st. Emilia-Romagna; art. 74 co. II, st. Liguria; art. 62, co. III, st. Marche; art. 82, ult. co., st. Piemonte; art. 73, co. III, st. Puglia.

(8) Come accade nel caso dello st. Lazio, ove nella I delle "norme finali e transitorie" compare "una formula piuttosto infelice che preclude non la proposta, ma la deliberazione finale su di essa": così in G. AMATO (a cura di), *Commento allo statuto della Regione Lazio*, Milano, Giuffrè, 1972, p. 130; più corretta sembra l'enunciazione della regola in altri statuti: art. 74, co. II, st. Liguria; art. 62, co. II, st. Marche; art. 82, co. III, st. Piemonte; art. 73, co. II, st. Puglia. Il divieto di modifiche ravvicinate può essere concepito in termini generali oppure - come sembra preferibile - in modo circoscritto (lo statuto della Liguria lo dispone per le modificazioni che riguardino la «stessa norma»: espressione non priva di incertezza in questo contesto).

nersi che i titolari dell'iniziativa di revisione statutaria coincidano con i titolari dell'iniziativa legislativa: sarebbe, quindi, da valutare se - sempre considerando le peculiarità del procedimento e della materia - introdurre sul punto una disciplina parzialmente differenziata, ad esempio, elevando il numero degli elettori in caso di iniziativa popolare, dei Consigli comunali e provinciali in caso di iniziativa degli enti locali, e - forse anche - prevedendo un'iniziativa consiliare non esercitabile dal singolo consigliere; ma iniziative avventate, stravaganti o altro troverebbero, comunque, un filtro nella programmazione dei lavori consiliari, che ne potrebbe determinare l'insabbiamento⁽⁹⁾.

Quanto alla fase approvativa, sono numerosi gli aspetti per i quali vale la pena di chiedersi se sia preferibile una disciplina da parte dello stesso statuto oppure se sia sufficiente il rinvio ad altra fonte (legge o regolamento consiliare, secondo i casi).

In primo luogo, in quelle Regioni ove sia prevista l'utilizzabilità del procedimento in commissione redigente⁽¹⁰⁾ sarebbe opportuno che venisse espressamente vietato il ricorso a quel procedimento per l'approvazione dello statuto: si tratta, peraltro, di regola che discende direttamente dal testo costituzionale, ove si richiede che le due delibere siano adottate a maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio. Analogamente a quanto accade nel procedimento di revisione costituzionale, è indispensabile che nel corso del secondo passaggio consiliare non siano ammessi emendamenti e la delibera si riduca alla votazione finale del testo previamente approvato: una simile regola potrebbe anche collocarsi nel regolamento del Consiglio (la si legge nei regolamenti parlamentari, in relazione al procedimento di cui

(9) A meno che non sia richiesto (art. 64, II co., st. Veneto) che le proposte di revisione dello statuto vengano poste all'ordine del giorno della prima seduta del Consiglio regionale di ogni anno.

(10) Oggi previsioni in tale senso compaiono in alcuni statuti (v. art. 32, co. III, st. Calabria; art. 29, co. II e III, st. Emilia - Romagna; art. 29, co. II, st. Lazio; art. 49, co. II, st. Liguria; art. 25, co. III, St. Toscana) e hanno incontrato diffuse obiezioni in dottrina (cfr. per tutti L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, p. 321), benché non manchino argomenti che possono giustificare - a certe condizioni - la praticabilità del c. d. procedimento misto: in questo senso A. D'ATENA, *Legge regionale (e provinciale)*, in *Enc. dir.*, vol. XXIII, Milano, Giuffrè, 1973, p. 972.

all'art. 138); è, tuttavia, evidente che sarebbe dotata di maggiore forza, stabilità e garanzia, quando inserita nello stesso statuto⁽¹¹⁾.

Potrebbe ritenersi opportuno far partecipare alla fase approvativa gli enti locali, come tali oppure attraverso il Consiglio delle autonomie o un altrimenti denominato organismo rappresentativo di Comuni e Province. Qualora ci si orientasse in questo senso, e sempre che a tale partecipazione si voglia riconoscere una codificazione formale capace di aggravare il procedimento, essa richiederebbe di essere introdotta da una regola statutaria.

Si possono immaginare due modalità di intervento radicalmente diverse: o consentire ad un determinato numero di Comuni e Province di chiedere il referendum sul testo approvato dal Consiglio regionale, o consentire l'intervento - tramite un parere - del Consiglio delle autonomie nella fase che precede il referendum. Entrambe le soluzioni paiono compatibili con il testo costituzionale, perché in tutti e due i casi si tratta di aggravamenti che non sottraggono al Consiglio e al corpo elettorale della Regione il potere decisionale che ad essi è assegnato dall'art. 123, come avverrebbe invece - ad esempio - se si richiedesse il voto favorevole dell'organismo di rappresentanza degli enti locali.

Mi sembra, tuttavia, decisamente preferibile la seconda soluzione, poiché l'altra assegna alla partecipazione degli enti locali una valenza di carattere negativo, quale è quella di una richiesta referendaria con intenti inequivocabilmente oppositivi; inoltre, se - come credo - la partecipazione degli enti locali deve rimanere circoscritta alle revisioni statutarie che li riguardano (avrebbe poco senso dare voce a Comuni e Province quando si tratti di disciplinare i rapporti tra gli organi politici regionali), riconoscere un potere di richiesta referendaria agli enti locali porrebbe problemi tecnici non indifferenti nel caso di revisioni estese dello statuto, coinvolgenti cioè discipline interessanti quegli enti e di-

(11) E sarebbero evitate le oscillazioni che si sono manifestate in relazione allo stesso art. 138 Cost. : sul punto si veda L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, Cedam, 1998, p. 355.

scipline di altro tipo. Il parere di un Consiglio delle autonomie realizzerebbe una collaborazione tra enti locali e Consiglio regionale, che dovrebbe - per poter avere una qualche utilità - necessariamente collocarsi tra la presentazione della proposta di revisione e la prima delibera consiliare. Le modalità di realizzazione di un tale intervento potrebbero essere varie e certamente nessuna richiederebbe di essere per ogni suo profilo disciplinata dallo statuto, il quale verrebbe integrato dal regolamento consiliare: indispensabile sarebbe che lo statuto indicasse quali sue parti richiedano il detto parere per essere validamente modificate e le regole relative alle modalità di espressione del parere stesso, mentre i restanti aspetti potrebbero utilmente essere rinviati al regolamento e tra questi anche quello del momento in cui il parere va richiesto e reso, poiché - se, come già detto, il parere deve precedere la prima delibera - neppure è utile che sia formulato su ogni iniziativa presentata, ma riservato a quelle il cui *iter* fa ritenere abbiano qualche *chances* di arrivare al voto consiliare.

Più delicati sono i problemi posti dalla disciplina del referendum ora previsto dall'art. 123, Cost. È pacifico che la disciplina di una serie di profili relativi al procedimento referendario spetti alla fonte locale (promotori della richiesta, deposito, sottoscrizioni ecc.): si tratta di una regolamentazione che - per il suo dettaglio - ben può trovare sede in una legge regionale (per le Regioni ordinarie non necessariamente "apposita", come invece è richiesto dalla l. Cost. n. 2 del 2001 per le Regioni speciali). Per altri aspetti della disciplina di questo referendum occorre chiedersi se la competenza sia della fonte locale o della fonte statale: mi riferisco in modo particolare alle relazioni tra procedimento referendario e opposizione governativa. Il nodo principale - se i trenta giorni entro cui il Governo può adire la Corte costituzionale decorrano dalla prima o dalla seconda pubblicazione - per avere adeguata soluzione richiederebbe un legge costituzionale di interpretazione autentica dell'ambiguo enunciato di cui all'art. 123, Cost. ⁽¹²⁾, della quale potrebbero farsi promo-

(12) Come suggerito da A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali* (con

trici le stesse Regioni. Che intervenga o meno una tale legge costituzionale, se prevale la soluzione a mio avviso preferibile che vede il ricorso governativo precedere il voto del corpo elettorale⁽¹³⁾, rimane da stabilire se tale ricorso determini la sospensione delle operazioni referendarie, in modo tale da assicurare che la decisione della Corte costituzionale preceda il voto popolare. Questa soluzione è stata introdotta dalla l.r. Emilia - Romagna n. 29 del 2000; credo, tuttavia, che una scelta siffatta non spetti ad ogni singolo legislatore regionale, ma che richieda di essere adottata da una legge dello Stato, per assicurare che in ogni Regione la decisione della Corte costituzionale si collochi nella stessa fase del procedimento di formazione o modifica dello statuto⁽¹⁴⁾.

Ma, se si ragionasse diversamente e si ammettesse sul punto una disciplina differenziata, oppure se la legge statale che auspico non venisse adottata in tempo utile, ciò che oggi viene dispo-

particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99, in Verso una fase costituente, cit., p. 178.

(13) A favore di questa soluzione si vedano U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti in Le Regioni*, 2000, p. 596; ID., *I nuovi statuti regionali nel sistema delle fonti, in Verso una fase costituente, cit., pp. 100 ss.*; R. TOSI, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie: procedimento e limiti, in Le Regioni*, 2000, pp. 530 ss.; *contra* A. RUGGERI, *Nota minima in tema di statuti regionali (con particolare riguardo ai controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99, in Verso una fase costituente, cit., pp. 171-178*, che assegna carattere successivo al ricorso del Governo; per una riflessione che compari pregi e difetti delle due diverse soluzioni A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni, in Rass. parl.*, 2000, pp. 610-613. Va detto che, se entrasse in vigore la riforma del titolo V Cost., verrebbe meno uno degli argomenti a sostegno dell'idea che il ricorso governativo debba precedere la promulgazione: infatti, con la revisione dell'art. 127, non sarebbe più possibile affermare che il carattere preventivo del controllo è tratto caratterizzante la legge regionale.

(14) Condivido, quindi, le conclusioni di N. ZANON, *Referendum e controlli di costituzionalità sugli statuti regionali (note minime su una legge regionale che interpreta la Costituzione)*, in *Le Regioni 2000*, fasc. in corso di pubblicazione, che ritiene la l.r. Emilia-Romagna n. 29 del 2000 fuori competenza, seppure con qualche diversità di argomenti: infatti, se quella legge è da considerare illegittima, non è tanto perché parte della sua disciplina riguarda "l'interpretazione di una disposizione costituzionale", quanto - a mio avviso - perché essa, disponendo la sospensione del procedimento referendario in caso di ricorso governativo, incide sugli effetti di detto ricorso e quindi interviene in un ambito certamente riservato alla fonte statale. Sul punto v. anche U. DE SIERVO, *I nuovi statuti regionali, cit., pp. 102-105*, che ritiene indispensabile l'intervento di una legge statale,

sto dalla legge regionale appena citata sarebbe utile assumesse il rango di regola statutaria, ad evitare che modifiche sul punto fossero introdotte senza le garanzie del procedimento rinforzato di cui all'art. 123, magari a ridosso di future revisioni statutarie: sarebbe assai pericoloso lasciare a contingenti maggioranze consiliari la possibilità di variare snodi fondamentali - quale è certamente quello relativo alla sospensione delle operazioni referendarie in caso di opposizione governativa - del procedimento statutario. Benché per ragioni meno stringenti, sarebbe utile che lo statuto considerasse anche gli adempimenti spettanti al Consiglio nell'ipotesi che il giudizio di fronte alla Corte costituzionale si concluda con una decisione di accoglimento ⁽¹⁵⁾.

3. *La legge regionale, gli atti equiparati e il procedimento legislativo.*

Secondo quanto osservato in premessa, la nuova formulazione dell'art. 123, Cost. , che pure affida allo statuto la determinazione della "forma di governo", non consente alterazioni del sistema delle fonti primarie regionali. Che a determinare l'assetto di una forma di governo rilevi la distribuzione del potere normativo e di quello legislativo in particolare è affermazione incontestabile; ma condividere questa ormai ovvia affermazione non porta affatto a concludere che gli statuti, in quanto competenti a determinare la forma di governo, siano abilitati ad allocare il potere legislativo regionale, ad istituire - cioè - fonti concorrenti con la legge regionale. Non è contraddittorio condividere quell'affermazione ed escludere le conclusioni che taluno ne vuole trarre ⁽¹⁶⁾: significa semplicemente ritenere che quel settore della forma di governo che riguarda la distribuzione del potere legislativo è sottratto agli statuti perché già determinato dalla

(15) Il problema è segnalato da U. DE SIERVO, *op. ult., cit.*, p. 105 e da A. D'ATENA, *La nuova autonomia*, cit., p. 612; v. anche R. TOSI, *I nuovi statuti*, cit., p. 532; una disciplina sul punto è predisposta dalla già citata legge emiliano-romagnola.

(16) Principalmente B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Giunta e Consiglio*, in *Verso una fase costituente*, cit., p. 117.

Costituzione⁽¹⁷⁾. È principio consolidato che le fonti primarie costituiscano un numero chiuso, nel senso che esse sono quelle previste in Costituzione o per le quali la Costituzione offre almeno un'implicita autorizzazione⁽¹⁸⁾. Neppure vale la pena chiedersi se l'attribuzione agli statuti del compito di disciplinare la forma di governo potrebbe offrire quell'implicita autorizzazione, poiché - se anche la domanda ammettesse un risposta positiva - questa interpretazione del primo comma dell'art. 123, rimane comunque preclusa dal limite dell'armonia con la Costituzione⁽¹⁹⁾.

Tale limite richiede che siano mantenuti fermi gli esiti di una risalente e mai disattesa giurisprudenza costituzionale, che ha considerato la funzione legislativa esclusivamente spettante al Consiglio, in assenza di clausole di rango costituzionale assimilabili a quelle di cui agli artt. 76 e 77 Cost, e quindi negato l'ammissibilità di decreti legislativi e decreti-legge regionali⁽²⁰⁾. Si è anche fatto notare come a livello regionale non si presentino quelle circostanze che nell'ordinamento statale giustificano o richiedono il ricorso agli atti governativi con forza di legge⁽²¹⁾; da questa notazione rimarrebbero fuori - probabilmente - i testi unici: per i quali, tuttavia, se non possono essere varati tramite il consueto strumento della delega legislativa, potrebbero essere apprestati procedimenti legislativi peculiari. Come è stato suggerito⁽²²⁾, in un caso come questo si potrebbe utilizzare il procedimento per commissione redigente e si potrebbe anche pensare ad una riduzione del potere di emendamento della stessa commissione consiliare, soprattutto per evitare l'inserimento di

(17) In senso analogo A. RUGGERI, *Nota minima*, cit., p. 169.

(18) Fondamentale sul punto rimane l'insegnamento di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, Cedam, 1984, p. 126; questo autore tuttavia, come è noto, manifestava qualche dubbio di fronte all'opinione dominante e consolidata nella giurisprudenza costituzionale contraria all'ammissibilità di decreti-legge e decreti legislativi regionali (cfr. *ivi*, pp. 347 s.).

(19) In questo senso Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000, in particolare p. 98, ma diffusamente sul tema pp. 89 - 110.

(20) Si vedano, per i primi, la sent. n. 32 del 1961 e, per i secondi, la sent. n. 50 del 1959.

(21) Q. CAMERLENGO, *op. cit.*, pp. 104-108.

(22) Da M. MALO, *I testi unici di leggi regionali*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 354-358.

norme intrusive che contraddirebbero lo stesso scopo di coordinamento per il quale il testo unico viene adottato: a questo fine, se non pare troppo stravagante, si potrebbe immaginare una delibera consiliare che, volta a volta, impegni ed abiliti la Giunta alla presentazione di una iniziativa circoscritta e semi-blindata. Tecniche di legislazione siffatte richiederebbero una succinta ma precisa previsione nello statuto seguita da un buon corredo di norme regolamentari.

Dovendosi certamente escludere il referendum costitutivo⁽²³⁾ (che configurerebbe un caso da assimilare alla c. d. legge referendaria di tipo francese⁽²⁴⁾ oppure a certe ipotesi di *Volklsbegehren* previste da alcune costituzioni di *Länder* tedeschi⁽²⁵⁾), per ragioni analoghe a quelle indicate per escludere l'esercizio di poteri legislativi da parte della Giunta, l'unica figura certa di atto regionale dotato di forza di legge rimane, dunque, il referendum abrogativo.

Per quanto riguarda tale istituto la vigente normativa statutaria si riduce all'essenziale: anzi, sembra che l'essenziale neppure sia raggiunto quando non viene indicato a chi spetti di valutare l'ammissibilità del quesito referendario, operando sul punto un nudo rinvio alla legge regionale⁽²⁶⁾. Inoltre, richiedono di essere modificate quelle disposizioni che affidano un tale compito all'ufficio di presidenza o al Consiglio⁽²⁷⁾, organi per i quali difetta quella posizione di imparzialità, che si impone per l'armonia con la Costituzione⁽²⁸⁾. La soluzione più piana è qui

(23) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 327.

(24) Si veda l'art. 11 della Costituzione francese.

(25) È quell'istituto, variamente configurato, che consente ad una iniziativa popolare respinta dall'assemblea rappresentativa di essere sottoposta al voto degli elettori: si vedano, ad esempio, la Costituzione del *Land Bayern* (art. 74), la Costituzione del *Land Brandenburg* (art. 77) e la Costituzione del *Land Hamburg* (art. 50).

(26) Come nel caso dell'art. 47 st. Calabria e art. 39, co. IV, st. Lazio. Diverso il caso dell'art. 36, st. Emilia-Romagna, dove il rinvio alla legge è accompagnato dalla clausola che impone di affidare il compito in questione ad un organo indipendente (analogamente art. 72, st. Umbria).

(27) V., tra i molti, l'art. 46, st. Veneto; art. 11, co. II, st. Liguria; art. 63, co. IV, st. Lombardia; art. 58, st. Piemonte; art. 82, st. Toscana.

(28) A questo proposito si veda A. D'ATENA, *Forma e contenuto degli statuti ordinari*, in *Dir. e soc.*, 1984, p. 252.

quella di affidare tale controllo ad una commissione *ad hoc* ⁽²⁹⁾, ma potrebbe ora dimostrarsi aperta una strada in passato trovata chiusa ⁽³⁰⁾, che consentirebbe di assegnare il compito ad un ufficio giurisdizionale (ad esempio, la Corte d'appello ⁽³¹⁾).

Quanto ai referendum di altro tipo, quelli destinati a rinforzare il procedimento legislativo, credo che ora come prima appartenga all'autonomia statutaria di scegliere se e in che misura prevederli: la formulazione (sul punto invariata) dell'art. 123, Cost. ha una ampiezza tale da poterli ricomprendere, né esistono principi o regole costituzionali da cui derivare qualche divieto; neppure mi pare che il riferimento esplicito ai referendum propositivi e consultivi che compare nella recente legge di revisione degli statuti speciali (la già citata l. Cost. n. 2 del 2001) possa fornire argomento per sostenere che - ove quel riferimento esplicito manchi - l'istituto non possa essere contemplato. Naturalmente il referendum propositivo andrebbe configurato, al più, come una proposta di legge popolare rinforzata, cui far seguire un procedimento legislativo dotato di una sorta di corsia preferenziale: spingersi oltre, riducendo l'apporto del Consiglio alla produzione legislativa, significherebbe avvicinarsi ad un'ipotesi di *Volksbegehren*, incompatibile - come già detto - con il II comma dell'art. 121, Cost. ed impedita dallo stesso limite dell'"armonia con la Costituzione".

Per i casi in cui una qualche forma di partecipazione popolare al procedimento legislativo regionale non sia imposta dalla stes-

(29) Come sostanzialmente accade nella Regione Emilia - Romagna (l. r. n. 43 del 1986) e, in qualche misura, anche nella Regione Friuli- Venezia Giulia (l. r. n. 22 del 1988).

(30) La Corte costituzionale, con la sentenza n. 43 del 1982, dichiarò illegittime le previsioni di due leggi, una della Regione Sardegna e l'altra della Regione Trentino - Alto Adige, le quali demandavano ad un organo giurisdizionale (nel primo caso si trattava della Corte d'appello, nel secondo del Tribunale) la verifica dell'ammissibilità della richiesta referendaria, ritenendole invasive della riserva di legge statale in tema di giurisdizione; precisazioni sulla portata di tale riserva si leggono nelle sentenze n. 224 e n. 285 del 1999 (su cui v. A. POGGI, *Nuove distinzioni in tema di riserva allo Stato dell'ordinamento giudiziario*, in *Le Regioni 1999*, pp. 1014-1028), con riguardo all'utilizzo di singoli magistrati da parte dell'apparato regionale.

(31) Così ora l'art. 58 st. Piemonte e, analogamente, nella Regione Lazio sulla base di una previsione legislativa (l. r. n. 78 del 1980).

sa Costituzione (che sono quelli, assai diversi, di cui agli artt. 123, III comma e 133, II comma), quella partecipazione andrebbe valutata con cautela, soprattutto considerando quale potrebbe essere il suo impatto su quel po' di bipolarismo che il sistema politico ha stentatamente e poco stabilmente raggiunto.

Qualche regola statutaria potrebbe essere pensata in vista di un migliore utilizzo della funzione legislativa.

È noto come alcune leggi statali abbiano previsto che la loro abrogazione possa darsi solo in base a clausola espressa ed è anche noto come simili previsioni si siano rivelate sostanzialmente inutili, per l'incapacità della legge di porre vincoli a leggi successive⁽³²⁾. L'ordinamento regionale, disponendo di una fonte subcostituzionale - quale lo statuto - abilitata a porre vincoli in capo alla legge, potrebbe essere in grado di raggiungere un risultato precluso all'ordinamento statale. Si potrebbe allora immaginare di introdurre negli statuti una regola, dotata di portata generale oppure soltanto riferita ad alcune leggi da individuare senza ambiguità, recante il divieto di abrogazione implicita⁽³³⁾.

Beninteso, perché una tale regola possa operare utilmente non dovrebbe fungere soltanto da canone interpretativo, imponendo nel caso di dubbio di ritenere vigente il disposto non espressamente abrogato, ma dovrebbe determinare l'illegittimità di disposizioni produttive di abrogazioni implicite: ciò comporterebbe - occorre esserne avvertiti - che, in presenza di una regola statutaria di quel tenore, il giudice dovrebbe sollevare questione di legittimità presso la Corte costituzionale e, quindi, non tenere conto dell'art. 15 delle disp. prel. al c. c. ove esso prevede l'abrogazione "per incompatibilità".

Detto questo, si potrà discutere l'opportunità di imboccare questa via, ma essa è da ritenersi percorribile, poiché non c'è motivo per credere che dal citato art. 15 derivi un limite a carico dello statuto: basta rammentare la decisione, con cui la Corte ha

(32) Secondo l'orientamento della Corte costituzionale e l'opinione prevalente, ma non unanime, in dottrina: cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 86-90.

(33) Per questa proposta v. M. AINIS, *Lo statuto come fonte*, cit., p. 123.

escluso che l'art. 11 delle stesse disp. prel. impedisca alla legge regionale di disporre retroattivamente⁽³⁴⁾.

Su tutt'altro piano, ma ancora in relazione ad un buon utilizzo della funzione legislativa, potrebbe essere considerata la possibilità di introdurre una sorta di tipizzazione della "riapprovazione" successiva al rinvio governativo di cui all'art. 127 Cost. : il che, naturalmente, sarebbe utile soltanto qualora tale disposto rimanesse invariato⁽³⁵⁾. Si tratterebbe di disciplinare i poteri spettanti al Consiglio regionale in quella fase del procedimento⁽³⁶⁾ e, più precisamente, di prevedere che in sede di riesame gli emendamenti apportabili al testo rinviato rimangano circoscritti a quelli che - secondo l'orientamento giurisprudenziale inaugurato con la sentenza n. 154 del 1988 - conservano al riesame i caratteri propri della riapprovazione: in questo modo si eviterebbe l'inserimento di "norme intrusive", cosa che il Consiglio potrebbe essere tentato di fare, magari anche allo scopo di abbassare il *quorum* necessario per deliberare, rispetto a quella maggioranza assoluta che la Corte costituzionale continua a chiedere per la riapprovazione⁽³⁷⁾; ma anche si contribuirebbe a dare un poco di ordine al procedimento di controllo. Infatti, se i limiti alla modificabilità in sede di riesame fossero posti dallo statuto, ogni delibera successiva al rinvio potrebbe essere considerata quale riapprovazione e sarebbe riapprovazione illegittima, qualora quei limiti non osservasse; non ci sarebbe più ragione, allora, perché il Governo (come è accaduto⁽³⁸⁾), trovandosi di fronte a delibere legislative di dubbia qualificazione, per cautelarsi le faccia oggetto sia di rinvio che di ricorso⁽³⁹⁾.

(34) Si tratta dell'ordinanza n. 713 del 1988.

(35) La riforma dell'art. 127 Cost. votata dalle Camere, assegnando carattere successivo al ricorso avverso la legge regionale, elimina il rinvio con richiesta di riesame.

(36) Cfr. L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 408, ove si lamenta la mancanza di "una apposita disciplina dei poteri spettanti al Consiglio regionale riapprovante, dettata dagli statuti o dai regolamenti consiliari interni".

(37) Per una valutazione critica di questo orientamento giurisprudenziale v. G. FALCON, *Sulla riapprovazione a maggioranza semplice della legge rinviata*, in *Le Regioni*, 1990, pp. 942-964.

(38) Si vedano i casi di cui alle sentenze n. 290 del 1994, n. 476 del 1995, n. 9 del 1996 e, da ultimo, l'ordinanza n. 71 del 2000.

(39) Il caso della riapprovazione è - evidentemente - solo uno, peculiare per i motivi segnalati nel testo, dei molti in cui "norme intrusive" contribuiscono ad una cattiva reda-

Sempre sul piano del buon uso del potere legislativo regionale, potrebbe trovare collocazione l'idea, recentemente suggerita⁽⁴⁰⁾, che la Regione si doti - tramite previsione statutaria - di una legge con una destinazione analoga a quella della legge comunitaria introdotta dalla legge n. 86 del 1989; l'esigenza ha oggi, più che in passato, una sua giustificazione, considerando che - a partire dalla legge n. 128 del 1998 - anche le Regioni ordinarie possono dare immediata attuazione alle direttive comunitarie: andrebbero valutati i tempi, da mettere in relazione con quelli previsti per la legge comunitaria statale, onde evitare un'attuazione regionale che anticipi solo di poco un recepimento statale, con le conseguenze di adeguamento che questo implica. La legge comunitaria regionale, se venisse contemplata dallo statuto, potrebbe essere un buon esempio di legge da "tutelare" attraverso la clausola di abrogazione espressa.

Occorre almeno chiedersi se gli statuti possano (o debbano) regolare il tema dei poteri del Consiglio nei casi di *prorogatio*, e stabilire, tra le altre cose, quale riduzione incontri la funzione legislativa in questa fase; naturalmente la risposta dovrà essere cercata a partire da quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 468 del 1991⁽⁴¹⁾, in relazione ai Consigli prossimi al rinnovo. Ma oggi la questione è più estesa e complessa; non si tratta soltanto di tradurre in regola quanto quella decisione fissò in relazione allo scioglimento per naturale scadenza del Consiglio, né il nuovo problema si riduce a quello di valutare se le

zione dei testi normativi. M. AINIS, *Lo statuto come fonte*, cit., p. 123, suggerisce che gli statuti contengano "dichiarazioni di principio" rivolte ad assicurare un buon *drafting* dei testi normativi, tra le quali colloca - a mo' di esempio - quella relativa al requisito di omogeneità di quei testi; temo che un tale requisito, quando non assicurato da strette regole precedenti o da oggettivi criteri di valutazione (che, nel caso della ri-approvazione, sono il testo della prima delibera e le censure del rinvio) sarebbe troppo evanescente per trovare un giudice disposto a farlo osservare.

(40) Da P. BILANCIA, *Regioni ed attuazione del diritto comunitario*, Comunicazione al Convegno in ricordo di G. MOR, *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 1-2 dicembre 2000 (Atti in corso di pubblicazione).

(41) Ove è precisato che i Consigli regionali, a partire dal quarantacinquesimo giorno antecedente a quello fissato per le elezioni e fino alla loro cessazione, "dispongono di poteri attenuati confacenti alla loro situazione di organi in scadenza, analoga, quanto a intensità di poteri a quella degli organi legislativi in *prorogatio*"; per un'applicazione di questa regola si veda la sentenza n. 515 del 1995.

stesse regole valesse nei casi di naturale conclusione del mandato possano essere estese alle nuove ipotesi di fine anticipata della legislatura, quando determinata da uno scioglimento funzionale: se il problema fosse solo questo, credo che si potrebbe facilmente risolverlo prevedendo per tutte le circostanze di fine legislatura (a scadenza naturale o anticipata) un uguale regime. Senonché, per scelta insensata o per sbadataggine (poco importa saperlo) il nuovo art. 126 Cost. non contempla più, per nessun caso di scioglimento, quell'organo straordinario della Regione, costituito dalla commissione dei tre cittadini⁽⁴²⁾; è gioco forza, allora, ritenere che anche in questi casi si imponga la *prorogatio*⁽⁴³⁾: il che non può che destare perplessità e preoccupazione, immaginando ancora in carica (sia pure con poteri depotenziati) un organo che si è reso responsabile di comportamenti tanto gravi quanto sono quelli indicati dal I comma dell'art. 126 Cost. Si potrebbe poi pensare che in tale caso la riduzione dei poteri dell'organo prorogato debba essere più drastica di quella che opera nelle altre circostanze: è sensato ammettere che un Consiglio sciolto per atti contrari alla Costituzione autorizzi l'esercizio provvisorio del bilancio, così abilitando la Giunta a spendere magari proprio per portare a compimento quel *vulnus* alla Costituzione che aveva giustificato lo scioglimento? Ed anche si potrebbe pensare che la determinazione di tale riduzione non spetti allo statuto, ma alla legge statale, cioè ad un atto dell'ente che irroga la sanzione, piuttosto che ad atto del destinatario della sanzione: se non altro perché sul punto è logico pensare che la disciplina debba essere uniforme.

4. segue *La partecipazione degli enti locali al procedimento legislativo regionale.*

Del tutto diverso rispetto a quello condotto in relazione ai re-

(42) Commissione che viene invece conservata dalla l. Cost. n. 2 del 2001 di revisione degli statuti speciali, sia pure soltanto - così parrebbe - per i casi di scioglimento sanzione (quando il Consiglio venga sciolto per atti contrari alla Costituzione ecc.).

(43) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 435.

ferendum introdotti per aggravare l'*iter legis*, è il discorso relativo a quei rinforzi del procedimento legislativo che siano rivolti a dare voce agli enti locali; su questo versante, infatti, una forte svolta rispetto a quanto previsto dagli statuti vigenti sembra opportuna: limitatissime sono le circostanze per le quali è contemplata dagli attuali statuti la partecipazione degli enti locali all'elaborazione di taluni testi legislativi regionali⁽⁴⁴⁾. Le soluzioni proponibili sono variegate, poiché - mantenendo la linea dei primi statuti - ci si potrebbe solo limitare ad ampliarla, prevedendo un più alto numero di ipotesi in cui vadano "sentiti gli enti locali interessati": cosicché tali enti parteciperebbero al procedimento legislativo come singoli.

Altra linea, radicalmente diversa, richiede la codificazione statutaria e il perfezionamento di soluzioni già presenti a livello legislativo⁽⁴⁵⁾, ossia di soluzioni che contemplano l'istituzione di un organismo rappresentativo di Comuni e Province (e comunità montane), dal quale mi parrebbe opportuno fossero lasciate fuori le autonomie che non abbiano carattere territoriale (la cui partecipazione potrebbe semmai essere prevista altrimenti), in quanto espressione di interessi settoriali, ben diversi da quelli di cui sono portatori gli enti esponenziali.

La partecipazione degli enti locali tramite un loro organismo rappresentativo pare la più probabile ed è senza dubbio preferibile alla soluzione che si realizza tramite l'intervento di ogni singolo ente comunale e/o provinciale, sia perché praticamente più agevole sia perché meglio si presta a porre le condizioni per la costruzione di un sistema delle autonomie a livello regionale. Questa forma di partecipazione può realizzarsi con modalità diverse⁽⁴⁶⁾: la principale variante sta nella configurazione stessa dell'organismo di rappresentanza: se esso viene concepito con i tratti della Conferenza Stato-Regioni, gli enti locali avrebbero come interlocutore esclusivamente l'esecutivo regionale, se

(44) Solo a titolo di esempio, si vedano l'art. 63, co., I st. Marche e l'art. 55, co. I st. Veneto.

(45) Ne dà ampiamente conto M. COSULICH, *La rappresentanza degli enti locali. Conferenza o Consigli?* in questo stesso fascicolo.

(46) V. M. COSULICH, *La rappresentanza*, cit.

l'organismo viene concepito altrimenti (secondo modi che potrebbero evocare quelli del Bundesrat tedesco⁽⁴⁷⁾, piuttosto che quelli di una "seconda Camera"), gli enti locali potrebbero avere come interlocutori sia il Consiglio che la Giunta regionale e quindi il raggio della collaborazione sarebbe più esteso. Si tratta di una scelta che incide sulla forma di governo regionale, poiché certamente nel primo caso risulterebbe rafforzata la Giunta nei confronti del Consiglio⁽⁴⁸⁾.

La scelta andrebbe fatta anche considerando come già ora, quando da ancora pochissimo tempo si sta sperimentando la nuova forma di governo delineata dall'art. 5 della legge Cost. n. 1 del 1999, si manifestano nelle Regioni i primi segnali di una situazione già da tempo evidente nei Comuni, ossia la marginalità del ruolo della maggioranza consiliare, più che dell'intero Consiglio, ove alla minoranza rimane almeno il mestiere dell'opposizione: una situazione questa che sarebbe rischioso sottovalutare, considerando come le frustrazioni che determina potrebbero avere effetti di destabilizzazione, in quanto l'aspirazione a contare potrebbe - ad esempio - tradursi in pressioni sul Presidente per fargli ruotare le presenze in Giunta.

L'uno e l'altro modello si distinguono, poi, nettamente, con riguardo alla fase in cui collocare l'intervento del consiglio delle autonomie; quando l'interlocutore sia esclusivamente la Giunta, la negoziazione dovrebbe necessariamente trovare posto nella fase dell'iniziativa giuntale, mentre nel caso il consiglio delle autonomie sia chiamato a collaborare (anche) con il Consiglio regionale, si configurerebbe un vero e proprio procedimento le-

(47) Come ricorda G. FALCON, *Il modello Bundesrat e le riforme istituzionali italiane*, in *Le Regioni*, 1997, pp. 280-282, con ampio corredo di letteratura tedesca, il Bundesrat non fa parte del Parlamento: certamente interviene nel procedimento legislativo, e quindi opera come fosse una "seconda Camera", ma "la sua funzione non è in particolare legislativa più di quanto non sia di collaborare all'attività di governo e di amministrazione".

(48) Così è accaduto nel rapporto tra Parlamento e Governo, che vede la posizione del secondo potenziata da un ruolo forte delle tre Conferenze (Conferenza Stato- Regioni, Conferenza Stato- città, Conferenza unificata): ampiamente su questo punto F. PIZZETTI, *Il sistema delle Conferenze e la forma di governo italiana*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 479-485.

gislativo rinforzato.

Entrambi i modelli richiedono precisazioni riguardanti la dimensione - per così dire - quantitativa e qualitativa della collaborazione. Si tratterebbe, cioè, in primo luogo, di individuare per quali leggi prevedere una iniziativa giuntale rinforzata (nell'un modello) o un procedimento legislativo rinforzato (nell'altro modello); a questo proposito credo occorra tenere conto del quadro istituzionale delineato dalla legge n. 59 del 1997 e dalla legge n. 265 del 1999 ⁽⁴⁹⁾, che vuole privilegiato il ruolo degli enti territoriali minori - e dei Comuni, in particolare - nell'allocazione delle funzioni amministrative: tale quadro suggerisce una larga estensione dell'intervento della rappresentanza degli enti locali, che finirebbe per riguardare una larghissima fetta della legislazione regionale, che è essenzialmente legislazione sull'amministrazione ⁽⁵⁰⁾; non risponderebbe a questa esigenza l'individuazione dei casi con riferimento alle iniziative o all'approvazione di leggi che regolano o affidano compiti a Comuni e Province, poiché è facile immaginare ipotesi dove ciò non avviene ma potrebbe, o dovrebbe, invece avvenire ed anche su queste sarebbe opportuno conoscere il punto di vista delle amministrazioni che pur interessate rimangono escluse. È invece logico restino estranee a questo tipo di collaborazione quelle leggi che riguardano l'apparato regionale, quindi - con indicazione grossolana - le leggi vertenti sulla prima delle materie indicate nell'originario e ancora vigente elenco dell'art. 117, Cost., le leggi destinate ad attuare lo statuto ⁽⁵¹⁾, le leggi elettorali ora previste dall'art. 122 Cost., oltreché - naturalmente - le leggi tributarie e quelle in materia di bilancio e contabilità. In secondo luogo, occorre precisare la portata dell'intervento del consiglio

(49) Un tale quadro trova decisa conferma nella delibera di revisione dell'art. 118 votata dalle Camere.

(50) Cfr. G. FALCON, *Commento all'art. 118 Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1985, pp. 226-232. Se questo carattere della legislazione regionale sia confermato oppure superato dalla revisione in corso dipende principalmente dall'ampiezza che si voglia assegnare alla materia "ordinamento civile e penale", materia attribuita all'esclusiva competenza statale.

(51) Salvo il caso della legge che integri la disciplina statutaria riguardante l'organo di rappresentanza degli enti locali.

delle autonomie: se sia un parere (da intendersi come obbligatorio ma non vincolante) oppure un intervento di maggiore incisività; qualora non si voglia escludere in radice la seconda ipotesi, essa ben difficilmente potrà essere assunta come regola generale ove si voglia una collaborazione tra Regioni ed enti locali ad ampio spettro anche con riguardo alla produzione legislativa e, allora, sarà indispensabile discernere i casi per cui sia sufficiente il parere da quelli per i quali si reputi opportuno un intervento più pregnante: e non è facile. Interventi più pregnanti del parere pongono poi problemi, diversi in relazione ai due modelli dianzi indicati.

Se non sembrano sussistere problemi di legittimità nel configurare casi di iniziativa giuntale aggravata da - in ipotesi - un'intesa con il consiglio degli enti locali, in vista del largo margine d'autonomia lasciato agli statuti sul punto, potrebbe dubitarsi dell'opportunità di una soluzione in cui parte del programma di governo dell'esecutivo si traduca in proposte già negoziate con gli enti locali, piuttosto che presentarsi al Consiglio regionale così come voluto dalla Giunta, senza preve mediazioni. Vero è - si potrebbe obiettare - che i modi stessi della mediazione andrebbero considerati come una delle espressioni dell'indirizzo giuntale: rimarrebbe, comunque, una differenza relativa alla provenienza sostanziale dell'atto su cui il Consiglio, in sede di approvazione della legge, è chiamato a pronunciarsi. Qualora si preferisse il modello che instaura presso il Consiglio regionale la partecipazione degli enti locali alla funzione legislativa, non si può ignorare che estendere quella partecipazione oltre il parere porrebbe qualche problema di legittimità; in modo particolare, sarebbe difficile considerare compatibile con l'art. 122 Cost., che vuole assegnata al Consiglio regionale la funzione legislativa, una soluzione che subordini il varo della legge al voto favorevole del consiglio delle autonomie ⁽⁵²⁾; ma sono

(52) E la difficoltà sarebbe ulteriormente aggravata dall'entrata in vigore della riforma costituzionale *in itinere*, che configura il consiglio delle autonomie quale organo meramente consultivo (viene aggiunto un nuovo comma all'art. 123, in base al quale "In ogni Regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali").

certamente immaginabili rinforzi meno pesanti, quale - ad esempio - la necessità di una seconda delibera del Consiglio regionale, di fronte ad eventuali rilievi negativi da parte dei rappresentanti degli enti locali ⁽⁵³⁾. È quasi superfluo aggiungere che qualsiasi soluzione venga adottata sarà necessario bilanciare l'esigenza di dare voce agli enti locali con quella di non dilatare eccessivamente i tempi del procedimento legislativo regionale.

5. segue *Una risposta al problema dell'individuazione della norma applicabile da parte dell'amministrazione regionale e locale.*

È accaduto e continuerà ad accadere ⁽⁵⁴⁾ che leggi statali di principio, corredate da una disciplina di dettaglio di valore transitorio, si sovrappongano a leggi regionali già vigenti e magari conformi ai nuovi principi. Di fronte ad una tale situazione sembra un inutile dispendio di energie imporre alle Regioni di rilegiferare al solo scopo di reintrodurre le proprie preesistenti norme di dettaglio in luogo di quelle statali che le avevano abrogate.

Per evitare questa conseguenza si può pensare che l'abrogazione da parte delle nuove norme statali non operi a carico di norme regionali conformi ai nuovi principi ma diverse dalle norme di dettaglio transitorie ⁽⁵⁵⁾: basta immaginare che queste ultime non spieghino la loro efficacia nei territori di quelle Regioni dotate di una legislazione rispettosa dei nuovi principi; ma un tale modo di ragionare inevitabilmente colloca in capo all'amministrazione (regionale e locale) il compito di valutare l'efficacia della legge statale e quindi di stabilire se la

(53) Oppure l'aggravio della maggioranza necessaria per l'approvazione della legge, come già previsto dalla l. r. Toscana n. 36 del 2000 (su cui v. le osservazioni di M. COSULICH, *La rappresentanza*, cit.), la quale dispone che il parere negativo del consiglio delle autonomie locali possa essere superato dal Consiglio regionale soltanto con un voto a maggioranza assoluta.

(54) Anche nel caso entri in vigore la riforma del titolo V Cost. varata dalle Camere, poiché rimarrebbe un largo spettro di "materie di legislazione concorrente".

(55) Secondo un'indicazione di A. RUGGERI, *Fonti e norme nell'ordinamento e nell'esperienza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 163 s.

preesistente disciplina regionale sia o non sia conforme ai sopravvenuti vincoli statali: un'operazione assai delicata che le amministrazioni - comprensibilmente - si dimostrano poco disposte ad assumersi.

Si può pensare ad una soluzione che sposti in capo al Consiglio regionale questo compito, consentendogli - tramite apposita previsione statutaria - una terza possibilità di scelta rispetto a quelle che già detiene. Nel caso venga varata una nuova legge statale di principio accompagnata da norme di dettaglio, il Consiglio può non fare nulla e, allora, nella Regione sia applicheranno i disposti statali; può legiferare al fine di dare una propria attuazione ai principi diversa da quella transitoriamente introdotta dallo Stato.

La terza possibilità si presterebbe ad essere utilizzata quando la Regione già disponga di una disciplina della materia e il Consiglio la ritenga ancora soddisfacente ed anche conforme ai nuovi principi: quando - in altre parole - il Consiglio reputi che non vi siano ragioni, né di legittimità né di merito, per dotarsi di regole diverse da quelle già vigenti prima dell'intervento della legge statale: per questo caso lo statuto potrebbe prevedere un particolare tipo di legge, configurata quale legge ad articolo unico esclusivamente e rivolta a disporre il mantenimento in vigore della previgente disciplina regionale. Per tenere questa via nettamente distinta dalle altre percorribili dal Consiglio, come credo sia necessario fare se le si vuole assegnare una qualche utilità, occorre vietare ogni possibilità di emendamento, ché altrimenti si allungherebbero i tempi e si perderebbe il principale scopo che essa sarebbe destinata a soddisfare; a questo stesso fine si potrebbe pensare di prevedere che ad una legge siffatta si applichi il procedimento d'urgenza, mentre è da valutare se riservarne l'iniziativa alla Giunta e se prevederne un'approvazione consiliare a maggioranza assoluta: entrambe queste deroghe alle regole generali del procedimento si giustificerebbero in base alla peculiarità di contenuto della legge.

Introducendo un tale marchingegno lo statuto consentirebbe di modellare i rapporti tra legislazione statale e legislazione regionale in termini abbastanza vicini a quelli delineati dal d.lgs.

n. 266 del 1992 per la Regione Trentino-Alto Adige (⁵⁶). Infatti, un rapido intervento della legge regionale, che disponga quella che potremmo definire una novazione temporale della disciplina già vigente, precluderebbe l'applicazione delle disposizioni statali di dettaglio e - al tempo stesso - darebbe al Governo occasione per impugnare la previgente disciplina regionale, poiché la nuova legge che la richiama in blocco andrebbe assoggettata al controllo di cui all'art. 127 Cost. Tutto ciò avverrebbe senza che lo statuto disponga oltre la sua competenza, poiché le previsioni riguarderebbero solo il procedimento e il contenuto di una peculiare legge, mentre non sarebbe incisa né l'efficacia della legge statale né il regime dei controlli sulla legge regionale, ciò che invece fa il decreto legislativo del 1992 appena ricordato.

6. I regolamenti

Occorre premettere che la disciplina del potere regolamentare non richiede necessariamente per alcun profilo (competenza, tipologia, procedimento) di essere adottata tramite lo statuto. Essa potrebbe certamente trovare collocazione in una legge, così come accade a livello statale; e, anzi, almeno fino a che i nuovi statuti non saranno varati, risulta indispensabile una disciplina legislativa per dare fondamento all'esercizio del potere regolamentare da parte della Giunta, ché altrimenti risultano contraddetti i postulati più ovvi del principio di legalità (⁵⁷). Tuttavia, che le regole riguardanti i regolamenti regionali siano poste dallo statuto anziché dalla legge offre vantaggi significativi, facili da intuire solo considerando la devastazione dei modelli enucleati dalla legge n. 400 del 1988 prodotta dalla legislazione

(56) Diverso e - mi parrebbe - meno discutibile sul piano della stretta legittimità rispetto a quello suggerito da R. BIN, *Riforma degli Statuti e riforma delle fonti regionali*, in *Le Regioni*, 2000, p. 525, il quale pensa ad una previsione statutaria che assegni al Presidente della Giunta il potere di emanare "atti di primo adeguamento" alle sopraggiunte discipline statali e comunitarie, indicando le norme regionali da intendersi abrogate e le norme da applicare.

(57) Sul punto R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Q. Cost.* 2001, pp. 153-155.

sopravvenuta ⁽⁵⁸⁾: l'utilità di una configurazione del potere regolamentare da parte dello statuto sta nei limiti che così vengono posti alla leggi regionali, cui viene sottratta la possibilità di una continua e disordinata revisione delle figure predisposte in via generale.

Non è necessario in questa sede prendere posizione sul punto, ancora controverso, relativo alla titolarità del potere regolamentare nelle Regioni. Sembra che nella prassi, come negli orientamenti della dottrina stia prevalendo l'idea che sia lo stesso testo costituzionale a volere l'attribuzione di quel potere alla Giunta ⁽⁵⁹⁾, ma anche quando questa idea non venga condivisa e si preferisca pensare che la novella costituzionale del 1999, cancellando la riserva al Consiglio del potere regolamentare, si limiti a demandare alle fonti regionali (statuti o leggi) il compito di determinare l'organo competente ⁽⁶⁰⁾, sempre si ritiene che la scelta da operare sia quella che altri ritengono obbligata. Rimane da valutare se la competenza della Giunta si imponga o sia da preferire per tutti i regolamenti regionali, tanto per quelli che intervengono nelle materie di cui al I comma dell'art. 117 Cost tanto per quelli che diano attuazione a leggi statali ai sensi del II comma dello stesso articolo; che le due ipotesi si prestino ad essere distinte è dimostrato dalla circostanza che non manca, neppure tra coloro che ricavano la regola della competenza giuntale dallo stesso testo costituzionale, chi lascia intendere che per i regolamenti di attuazione di leggi statali possa essere introdotta una diversa regola di competenza ⁽⁶¹⁾. La previsione di una competenza consiliare per questi ultimi regolamenti può spiegarsi e giustificarsi quando si voglia che l'integrazione della normativa statale da parte delle Regioni passi sempre attraverso un intervento dell'organo rappresentativo e, allora, se non sarà la

(58) È rilievo diffuso: v., da ultimo con ampia documentazione della prassi, L. CARLASSARE, P. VERONESI, *Regolamento (dir. Cost.)*, in *Enc. Dir. (Aggiornamento)*, in corso di pubblicazione.

(59) In questo senso, con indicazioni di prassi e di letteratura, G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. Cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 2000, pp. 643-656.

(60) Così L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 336.

(61) G. FALCON, *Appendice a Lineamenti di diritto pubblico*, Padova, Cedam, 1999, p. 1.

legge, occorrerà che il regolamento sia di spettanza del Consiglio. Naturalmente un tale tipo di regolamenti andrà preso in considerazione soltanto se si intenda prevedere in via generale la forma - legislativa o regolamentare - degli atti normativi adottati ai sensi dell'art. 117 cpv. , come taluni degli statuti ora vigenti fanno ⁽⁶²⁾; si potrebbe, tuttavia, dubitare dell'opportunità di mantenere od introdurre una tale regola generale, poiché la distinzione tra normazione interessante le materie di competenza propria (quelle attualmente elencate in Costituzione) e normazione c. d. delegata potrebbe non essere sempre agevole, soprattutto in seguito ai "conferimenti" previsti dalla legge n. 59 del 1997 e operati dai relativi decreti di attuazione: non a caso la stessa legge n. 59 si premura di precisare che "per "conferimento" si intende trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti". È vero che una tale precisazione si riferisce alle funzioni amministrative, ma che essa abbia conseguenze anche sui compiti normativi menzionati dai due commi dell'art. 117 è naturale, in vista e dei modi di definizione delle materie di cui al primo comma e del fatto che la legge n. 59 ⁽⁶³⁾ (come già il decreto n. 616 del 1977) affida alle Regioni il potere di emanare norme attuative ai sensi del secondo comma dell'art. 117 ⁽⁶⁴⁾.

Rimane comunque fermo - credo - che un'eventuale regola statutaria relativa alla forma (legislativa o regolamentare) da utilizzare per lo svolgimento dei compiti normativi assegnati ai sensi dell'art. 117 cpv. è destinata a cedere di fronte ad una diversa regola posta dalla legge statale che quei compiti preveda: statuizione questa che certamente la legge statale è abilitata a

(62) La forma legislativa è richiesta dall'art. 39 st. Molise e dall'art. 70, co. I st. Umbria, la forma regolamentare dall'art. 51, co. I st. Marche.

(63) V. art. 2, co. I.

(64) Per evitare incertezze applicative G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., pp. 658 s. suggerisce di preferire la veste legislativa per le norme d'attuazione. L'intera questione della forma degli atti normativi vertenti su materie estranee alla competenza assegnata alle Regioni è destinata ad essere riconsiderata, se entrerà in vigore la riforma del Titolo V Cost., la quale determinerebbe la scomparsa della potestà normativa d'attuazione come attualmente configurata, mentre introdurrebbe la possibilità di una delega alle Regioni della potestà regolamentare nelle materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato.

porre in relazione a compiti normativi che non sono istituzionalmente propri delle Regioni, quanto meno in vista del fatto che imponendo una forma anziché un'altra assicura l'uniformità del controllo cui gli atti normativi regionali andranno sottoposti.

Fuori dal caso appena detto, è pacifico che la potestà regolamentare vada spostata in capo all'esecutivo regionale (poco importa lo si ritenga o meno costituzionalmente necessario); ma non è così risolta ogni questione relativa alla competenza, la quale potrebbe rimanere (o dover rimanere) riservata alla Giunta o essere attribuita anche a componenti monarchiche dell'esecutivo. Non mancano decisioni della Corte costituzionale che negano la possibilità di un potere regolamentare in capo agli assessori, ma si tratta di decisioni che argomentano a partire dai disposti degli Statuti speciali, ove la competenza regolamentare risulta talvolta attribuita alla Giunta e talvolta al Consiglio e sempre intesa come a quell'organo riservata⁽⁶⁵⁾; di conseguenza, non credo vi siano argomenti per ritenere vietata l'attribuzione in capo ad un singolo assessore di circoscritti poteri regolamentari, magari sulla falsariga di quanto disposto dall'art. 17 comma III della legge n. 400 del 1988.

Naturalmente una tale attribuzione richiede che l'assessore sia configurato come tale, ossia come organo competente ad adottare atti dotati di rilevanza esterna, il che era ed è - credo - ancora possibile⁽⁶⁶⁾; tuttavia, quando lo statuto mantenga l'elezione popolare del Presidente e, di conseguenza, questi detenga il potere di nomina e revoca dei componenti della Giunta, una struttura assessorile dell'esecutivo regionale - anche se non costituzionalmente preclusa - male si sposerebbe con la forma di governo delineata. Semmai, va considerata l'ipotesi di una competenza regolamentare in capo al Presidente della Giunta: soprattutto se ad esso (anziché alla Giunta) fossero assegnati compiti di direzione dell'amministrazione regionale, si potrebbe giustificare un potere regolamentare dell'organo monarchico, che

(65) Si vedano le sentenze n. 32 del 1961 e n. 569 del 1988.

(66) Si veda la sentenza Corte Cost. n. 48 del 1983, che conferma la prevalente opinione dottrinale, secondo cui l'art. 121, Cost. indica soltanto gli organi necessari dell'ente Regione.

vedrei - comunque - circoscritto su più versanti. Da una parte, dovrebbe trattarsi di regolamenti esclusivamente attinenti agli uffici regionali, dall'altra, lo statuto che si orientasse in questa direzione dovrebbe limitarsi a prevedere la possibilità di tali regolamenti (altrimenti esclusi) e demandare ad apposita legge la puntuale abilitazione all'esercizio della competenza (secondo uno schema analogo a quello previsto per i regolamenti ministeriali); inoltre, dovrebbe sempre trattarsi di regolamenti subordinati a quelli giuntali⁽⁶⁷⁾. In misura molto parziale - me ne rendo conto - regolamenti presidenziali così modellati potrebbero rispondere alle esigenze segnalate da chi⁽⁶⁸⁾ ha ipotizzato una riserva di regolamento in materia di organizzazione amministrativa, sollevando non poche obiezioni⁽⁶⁹⁾, cui mi pare di dovere aggiungere quella secondo cui una regola statutaria introduttiva di una riserva di regolamento violerebbe il principio di preferenza della legge, e se la riserva di regolamento riguardasse l'intera materia anche quello delle riserve di legge poste dall'art. 97 Cost. e - secondo quanto si dirà di seguito - anche dall'art. 117, I comma Cost.

Quanto alla tipologia dei regolamenti (seguendo la traccia suggerita dalla legge n. 400 del 1988), certamente utilizzabili a livello regionale sono i regolamenti di attuazione ed esecuzione, che neppure vale la pena di indicare come figure distinte⁽⁷⁰⁾, mentre essi pongono problemi di difficile soluzione in linea generale, e quindi in sede di statuto, nel rapporto con l'autonomia comunale e provinciale. Se le materie regionali sono sottratte alla disciplina regolamentare dello Stato, un limite analogo si può immaginare operi a carico dei regolamenti regionali in relazione agli atti normativi degli enti locali; ma qui il limite non è formulabile in relazione alle materie (come avviene per i regolamenti statali, di cui alla lett. b) dell'art. 17 della legge 400),

(67) Di opinione diversa G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare*, cit., p. 666.

(68) R. BIN, *Riforma degli Statuti*, cit., p. 523.

(69) Cfr. U. DE SIERVO, *Il sistema*, cit., pp. 597 s. e V. ANGIOLINI, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni 2000*, pp. 584-586.

(70) Cfr. U. DE SIERVO, *Il potere regolamentare alla luce dell'attuazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988*, in *Dir. pubbl.* 1996, pp. 78 ss.

occorrerebbe piuttosto riferirlo alle funzioni, secondo un riparto la cui variabilità - determinata dal succedersi di discipline legislative statali e regionali - impedisce una codificazione statutaria. La soluzione potrebbe essere trovata, invece che in un limite di competenza, in una regola procedimentale, prevedendo per i regolamenti regionali il parere del consiglio delle autonomie (salvo per quelle ipotesi ove non vi sia interferenza tra ambito spettante all'ente regione ed ambiti spettanti agli enti locali, quale - solo per esemplificare - il caso dei regolamenti vertenti in materia di uffici regionali). Quanto ai regolamenti di organizzazione, nulla è da aggiungere, poiché essi non configurano una categoria autonoma rispetto ai regolamenti di esecuzione ed attuazione ⁽⁷¹⁾ e perciò non meriterebbero menzione separata, se non quando si intenda prevedere la figura dei regolamenti presidenziali, appena ipotizzati, allo scopo di rinforzare il ruolo del Presidente quale vertice dell'amministrazione.

È stato recentemente suggerito ⁽⁷²⁾ che le Regioni - sulla base di disposti da inserire negli statuti - siano abilitate a dare attuazione a leggi statali e a norme comunitarie tramite regolamenti: si tratterebbe di regolamenti che, guardati dal punto di vista dell'ordinamento complessivo, potrebbero essere qualificati alla stregua di regolamenti di attuazione (di normative statali e comunitarie); guardati dal punto di vista dell'ordinamento regionale, tali regolamenti meriterebbero di essere qualificati come indipendenti, mancando una previa disciplina legislativa regionale. Per questo motivo, le perplessità che suscitano non sono tanto quelle che molta dottrina solleva di fronte alla categoria dei regolamenti indipendenti dell'esecutivo statale ⁽⁷³⁾, ma ne rimangono altre suggerite da disposti costituzionali compresi nel Titolo V. Infatti, il I comma dell'art. 117 stabilisce che la Regione "nelle seguenti materie emana norme legislative", il che

(71) Come ricorda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, p. 348 s. si tratta di opinione diffusa, data la riserva relativa di legge di cui all'art. 97 Cost.

(72) Si veda ancora R. BIN, *Riforma degli Statuti*, cit., p. 521 s.

(73) V. per tutti L. CARLASSARE, *Il ruolo del Parlamento e la nuova disciplina del potere regolamentare*, in *Q. Cost.* 1990, pp. 13 ss. e, più recentemente, F. SORRENTINO, *Legalità e delegificazione*, in *Diritto amministrativo*, 1999, p. 367.

basta per dire che per i settori assegnati alla competenza delle Regioni la Costituzione istituisce una riserva relativa di legge regionale⁽⁷⁴⁾. E l'osservazione non pare pignolescamente formalistica. Non è un caso che questa espressione compaia solo nel primo comma e non, invece, nel secondo dello stesso articolo: la Costituzione, imponendo nel primo caso la necessaria interposizione della legge regionale, impone un uguale regime di controllo sulle discipline regionali nelle materie elencate, quello di cui all'art. 127 Cost., ove può essere censurato qualsiasi vizio di legittimità e - in ipotesi - consente anche un controllo di merito in sede parlamentare; viceversa, nel secondo comma il problema della forma delle norme di attuazione è lasciato aperto, consentendo al legislatore nazionale di valutare - volta a volta - in relazione all'ampiezza del compito assegnato, se indicare quale debba essere la veste dell'atto regionale oppure lasciare la scelta ad ogni singola Regione⁽⁷⁵⁾. Se una Regione utilizza il regolamento in luogo della legge per disciplinare le materie elencate si sottrae ai controlli che per quella normativa la Costituzione vuole operanti, sottoponendosi, certamente, ad altri: ma di ben diversa natura. Su tutt'altro piano, poi, andrebbe anche considerato che un'eccessiva sottolineatura dell'inutilità di una interposizione della legge regionale tra normativa statale e comunitaria rischia di non giovare alle Regioni, concorrendo - insieme a molto altro, in verità - ad un loro avvicinamento agli enti locali.

L'anomalia, oggi rimossa, della necessaria attribuzione al Consiglio regionale di ogni funzione normativa, ha condotto a conseguenze su due piani, che richiedono di essere aggiustate. La competenza regolamentare in capo al Consiglio aveva determinato uno scarso uso dei regolamenti e quindi una legislazione regionale sovrabbondante, non certamente nel numero delle leg-

(74) È opinione largamente condivisa, anche se variamente argomentata: si vedano L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., p. 338, e V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.*, XXVI, p. 3. La nuova formulazione dell'art. 117 Cost. varata dalle Camere potrebbe suggerire una riconsiderazione del punto.

(75) Si fa notare (L. PALADIN, *op. ult. cit.*, 336) come il testo costituzionale trascuri "deliberatamente" di risolvere il problema della veste formale delle norme regionali di attuazione.

gi varate, ma piuttosto nella minuzia della disciplina contenuta e quindi nell'eccessiva estensione dell'articolato di varie leggi. Questa circostanza si presta ad essere risolta tramite lo strumento della delegificazione ed, anzi, mi pare costituire - al momento - l'unica specifica motivazione per una delegificazione a livello regionale ⁽⁷⁶⁾; il modello da predisporre può utilmente ispirarsi a quello di cui al II comma dell'art. 17 della legge n. 400, poiché il meccanismo lì previsto rispetta i principi di un corretto rapporto tra leggi e regolamenti: certamente non potrà essere omessa la regola che impone alla legge per la delegificazione di offrire una disciplina generale della materia e di individuare puntualmente le norme destinate ad essere abrogate dal momento dell'entrata dei regolamenti. Potrebbe forse essere utile che la legge di delegificazione introducesse una distinzione tra i regolamenti che prenderanno il posto delle norme legislative abrogate, distinguendo tra regolamenti regionali, provinciali e comunali: il che collocherebbe questa legge nella categoria di quelle per il cui procedimento va prevista la partecipazione degli enti locali. È noto come lo schema predisposto dalla legge n. 400 sia stato successivamente contraddetto e proprio in relazione a profili essenziali, spesso - ad esempio - lasciando al regolamento l'individuazione delle norme legislative assoggettate ad abrogazione ⁽⁷⁷⁾; ma uno schema introdotto da una regola statutaria è dotato di una maggiore stabilità, poiché si impone a successive leggi di delegificazione, rendendo illegittime quelle che se ne discostassero. È vero che su questo versante pare poco probabile un'attenzione governativa in sede di controllo *ex art. 127 Cost.* ; ma forse vale la pena di contare sul giudizio in via incidentale, anche rammentando che le due leggi regionali dichiarate illegittime per violazione dello statuto erano entrambe

(76) Il discorso potrebbe essere diverso se entrasse in vigore la revisione costituzionale in corso; ma una delegificazione a largo raggio in ambito regionale è, non raramente, considerata con favore: si vedano gli argomenti di A. RUGGERI, *La delegificazione (relazione di sintesi)*, in "Itinerari" di una ricerca su sistema delle fonti, IV, Torino, Giappichelli, pp. 385-387.

(77) Con la conseguenza che l'effetto abrogativo non può considerarsi disposto dalla legge, bensì direttamente prodotto dal regolamento: F. SORRENTINO, *Legalità*, cit., pp. 368-372.

state portate all'esame della Corte a partire da un giudizio pendente di fronte al giudice amministrativo ⁽⁷⁸⁾: e si trattava in entrambi i casi di leggi per le quali non era facile immaginare la rilevanza in giudizio. Resta da chiedersi se e quali limiti siano da porre all'uso della delegificazione, non presentandosi - al momento - nelle materie di competenza regionale il caso di certa esclusione, costituito dalla materia coperta da riserva assoluta di legge ⁽⁷⁹⁾.

Limiti di tutt'altro tipo potrebbero, tuttavia, essere presi in considerazione, soprattutto se si ritiene che le ragioni che suggeriscono un'operazione di delegificazione a livello regionale sono quelle appena sopra indicate, ben diverse da quelle addotte per la medesima operazione a livello statale. Se lo scopo è, dunque, rivolto a correggere gli esiti di una passata anomalia (lo scarso uso del potere regolamentare, determinato dall'allocatione della competenza in capo al Consiglio), nell'ordinamento regionale la delegificazione non dovrebbe divenire prassi ordinaria; da parte mia non vedrei con sfavore l'idea che la concepisse come vicenda - per così dire - transitoria, in relazione al passaggio del potere regolamentare dal Consiglio alla Giunta; cosicché si giustificherebbe un limite temporale che circoscrivesse la legislazione da delegificare a quella prodotta prima del passaggio della competenza alla Giunta: per semplificare (visto che la data di questo passaggio è reputata incerta) la delegificazione potrebbe essere prevista con riguardo alle norme legislative entrate in vigore prima dei nuovi statuti. Mi rendo conto che si tratterebbe di soluzione assai drastica e rigida; valutandola eccessiva andrebbero, almeno, cercate soluzioni che evitino quel fenomeno - non sporadico a livello statale - che vede seguire ad una delegificazione una disordinata e del tutto casuale rilegificazione ⁽⁸⁰⁾. A questo fine - per contenere le rilegificazioni - si potrebbe pensare a regole, magari introdotte dal regolamento consiliare, rivolte ad

(78) Mi riferisco alle declaratorie di illegittimità disposte dalle sentenze n. 48 del 1983 e n. 993 del 1988.

(79) Ma questo dato potrebbe modificarsi in conseguenza dell'entrata in vigore della delibera di revisione costituzionale approvata dalle Camere.

(80) Sul punto v., per tutti, A. RUGGERI, *La delegificazione*, cit., p. 384 s.

imporre una particolare attenzione nell'esame di proposte legislative e di emendamenti che sostituiscono una disciplina legislativa ad una già vigente disciplina regolamentare; e sul versante opposto - per non esagerare con le delegificazioni - non andrebbe dimenticato quanto emerge in modo evidente dal tenore della normazione secondaria, ossia che la disciplina di fonte regolamentare tende ad essere ipertrofica e minuziosamente burocratica, con il risultato che le delegificazioni finiscono spesso per tradursi in un ampliamento del complesso della normazione.

La seconda conseguenza determinata dalla riserva del potere regolamentare al Consiglio era stata l'adozione di svariate delibere giuntali di contenuto sostanzialmente regolamentare, un fenomeno che si sta manifestando anche in questa che è da ritenere una fase transitoria e che rischia di protrarsi oltre, se gli statuti non provvederanno a determinare precisi canoni di riconoscimento formale: gli atti normativi dell'esecutivo li dovranno osservare, pena la loro illegittimità; a dare oggi particolare rilievo al punto, basta considerare che solo i regolamenti e non anche gli atti a contenuto sostanzialmente amministrativo sono assoggettati ai controlli di cui all'art. 125 Cost. ⁽⁸¹⁾. Il sottostante problema della distinguibilità tra atto normativo e atto che tale non è non si presta - come è noto - ad una soluzione netta, quindi continueranno ad esserci casi in cui rimane incerto quali siano i necessari contrassegni formali richiesti per la validità dell'atto: ma si tratta di quei soli pochi casi che si collocano nell'insopprimibile zona grigia che corre tra il disporre e il provvedere. Per gli atti normativi - siano essi della Giunta che del suo Presidente, se previsti - occorre richiedere il *nomen* di "regolamento" e opportuno sarebbe anche l'inserimento nell'atto stesso della clausola di sottoposizione al controllo dell'apposita commissione, fintantoché richiesto. Per il regolamento giuntale (che costituisce, oggi, l'unica figura certa di regolamento regionale) si potrebbero immaginare regole procedurali aggiuntive rispetto all'ovvia delibera dell'organo collegiale, quale - ad esempio - la

(81) Il rilievo della distinzione certamente non verrebbe meno nel caso scomparissero i controlli di cui all'art. 125 Cost., come è previsto dalla riforma in corso.

proposta del Presidente di concerto con il componente della Giunta incaricato del settore interessato dal regolamento, magari prescrivendo che essa sia resa nota al collegio almeno nella seduta precedente quella in cui l'adozione del regolamento sarà assunta; mi sembra da scartare la richiesta di pareri da parte del Consiglio di Stato e delle commissioni consiliari ⁽⁸²⁾, mentre almeno in alcuni casi - secondo quanto detto sopra - sarebbe da prevedere il parere del Consiglio delle autonomie.

(82) Le due ipotesi sono considerate da Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali*, cit., p. 137, valutando improbabile la prima e opportuna - almeno in certe circostanze - la seconda.