

## **Le fonti del diritto nello Statuto dell'Emilia-Romagna**

---

*di Andrea Morrone*

### **Sommario**

**1. Premessa. Fonti del diritto e processi di decisione politica nello Statuto regionale.** – **2. Lo Statuto regionale.** – **3. La legge regionale e il procedimento legislativo.** a) *L'iniziativa.* – **4. Segue.** b) *L'istruttoria legislativa e la democrazia partecipativa.* – **5. Segue.** c) *L'approvazione, la promulgazione e la pubblicazione della legge. La valutazione di impatto delle leggi.* – **6. Le cd. fonti legislative specializzate.** – **7. La problematica degli atti aventi forza di legge regionale. I testi unici regionali.** – **8. Il referendum abrogativo.** – **9. Le fonti espressione di autonomia degli organi statutari.** – **10. La potestà regolamentare regionale. Gli atti amministrativi urgenti.** – **11. Considerazioni di sintesi.**

### **1. Premessa. Fonti del diritto e processi di decisione politica nello Statuto regionale**

Così come negli anni Settanta la fase statuyente diede il meglio di sé intorno alle domande di partecipazione e di emancipazione sociale che il '68 aveva sollecitato, così oggi l'entusiasmo della nuova stagione statutaria è stato quasi interamente consumato intorno alla questione della individuazione del “sovrano” nella forma di governo regionale.

Sappiamo bene com'è andata. Dal 1999 abbiamo assistito al rifiuto generalizzato del principio dell'elezione diretta del Presidente della Regione e della correlata regola del “*simul ... simul*”, ai tentativi più o meno maldestri di aggirare quest'ultima regola senza rinunciare però al fascino soprattutto popolare del primo, alle pronunce della Corte che hanno arrestato sul nascere qualsiasi violazione o aggiramento del dettato costituzionale, alle discussioni che hanno affannato la dottrina nel “rimediare” ai guasti verificatisi in concreto. Tutto ciò costituisce il com-

pendio inglorioso della nuova stagione degli Statuti regionali, nella quale sull'altare del misoneismo istituzionale è stata sacrificata ogni altra questione. Tra quelle rimaste sullo sfondo, di una certa importanza, vi è quella relativa alle fonti di produzione del diritto nel nuovo ordinamento regionale.

Dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, in verità, il tema delle fonti regionali aveva motivo di riproporsi in termini rinnovati rispetto al passato. La domanda, da taluno posta, circa la possibilità per il potere statutario di definire un proprio sistema di fonti regionali, un sistema di produzione normativa altro rispetto alla tipologia stabilita dalla Costituzione sembrava riflettere, al di là delle soluzioni pensate, un atteggiamento di maggiore attenzione nei confronti dei processi decisionali della Regione. Del resto questa sollecitazione veniva proprio dalla scelta del legislatore di riforma costituzionale di affidare alle Regioni, attraverso lo Statuto, la decisione sull'assetto di governo regionale. Detto altrimenti, il discorso intorno alla forma di governo avrebbe potuto costituire il presupposto per ripensare l'assetto dei poteri regionali non solo dal punto di vista della legittimazione democratica, ma anche e soprattutto, secondo un'ottica ben più comprensiva, in funzione dei processi di decisione politica destinati a compiersi nell'ordinamento regionale.

La decisione statutaria solo in parte può ritenersi limitata ai contenuti stabiliti dall'art. 123 Cost. La revisione del Titolo V, ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, infatti, costituisce l'orizzonte normativo entro il quale l'ordinamento regionale, fin dalla sua decisione fondamentale, ha modo di essere costruito. In un contesto istituzionale in cui enti locali, Regioni e Stato sono destinati a divenire soggetti di altrettanti ordinamenti particolari che compongono l'ordinamento generale della Repubblica, la definizione dei processi di decisione politica diventa il punto di snodo cruciale per dirimere i sempre più frequenti momenti di intreccio delle competenze e di possibile conflitto interistituzionale. Il grado di complessità del sistema costituzionale dovrebbe esigere, in altre parole, una notevole attenzione ai processi di decisione politica e, quindi, al sistema delle fonti di produzione normativa.

Sul piano teorico a questa esigenza si è data, fino ad ora, una risposta troppo riduttiva. Ridurre l'intero problema dei processi decisionali regionali nell'alternativa ammettere o escludere fonti del diritto autonomamente previste dagli Statuti regionali significa affrontare solo una parte del problema. È certamente fondamentale stabilire se la Costituzione consente o meno allo Statuto regionale di istituire fonti diverse da quelle espressamente stabilite in via generale. Ma limitarsi a questo equivale, nella prospettiva che qui si è tracciata, a eludere il problema.

Se si assume che le fonti del diritto non costituiscono solo strumenti di produzione normativa, ma assolvono alla fondamentale funzione di comporre in unità una pluralità indistinta di interessi, si ha che nella teoria delle fonti del diritto è essenziale la qualità degli interessi che devono essere composti e il modo attraverso il quale quegli stessi interessi possono essere rappresentati all'interno dei procedimenti diretti a stabilire la regola di condotta. L'indicazione formale di un dato sistema delle fonti, in genere, segue e non precede un determinato assetto di interessi. Che la legge ordinaria prevalga sul regolamento dell'esecutivo, infatti, non deriva da alcun assunto di logica formale, ma semplicemente dalla qualità del rapporto di forza esistente nella democrazia liberale tra il Parlamento e il Governo.

Per questa serie di considerazioni, nello studio del nuovo Statuto della Regione Emilia-Romagna trovo più utile analizzare le fonti di produzione giuridica dal punto di vista dei processi di decisione politica, che non dal punto di vista degli atti normativi che compongono un astratto ordine sistematico. Ovviamente in questa sommaria analisi non si trascureranno anche i profili di carattere sistematico, tra cui soprattutto la tenuta del disegno statutario rispetto ai principi della Costituzione repubblicana.

## *2. Lo Statuto regionale*

Lo Statuto che la Regione Emilia-Romagna ha approvato in

seconda deliberazione il 14 settembre 2004 non contiene una norma diretta a individuare le fonti del diritto regionale, ma prevede una serie di disposizioni normative che disciplinano i processi di produzione normativa della Regione.

L'assenza di una norma sull'elenco delle fonti, a differenza di quanto avviene ad esempio nello Statuto della Regione Toscana <sup>(1)</sup>, non mi pare costituisca un'ombra. La previsione di disposizioni siffatte nell'ambito di una costituzione rigida non può che avere (solo) un valore ricognitivo. Certo, in tal caso l'interprete avrebbe a disposizione uno strumento per individuare gli atti fonte del diritto e per distinguere da questi ultimi tutti quegli atti (direttive, indirizzi, criteri, ecc.) che non hanno valore normativo. Ma non per questo potrebbe escludersi la possibilità concreta che lo Statuto deroghi alla previsione generale sulle fonti, prevedendo, ad esempio, atti normativi al di là dell'elenco prestabilito <sup>(2)</sup>; né, tanto meno, potrebbe esimersi l'interprete dal compito di accertare caso per caso la natura effettiva degli atti giuridici previsti nell'ordinamento statutario.

Le fonti dell'ordinamento regionale emiliano-romagnolo, quindi, vanno individuate in concreto, attraverso l'interpretazione del testo. A questo proposito è possibile rilevare, in via di prima approssimazione, un catalogo di atti-fonte abbastanza ampio. Accanto a norme che disciplinano lo Statuto, la legge regionale, i regolamenti regionali e i rispettivi procedimenti decisionali, la carta regionale prevede una serie di disposizioni che si occupano di altri atti giuridici con efficacia normativa. Tra questi si possono annoverare: i regolamenti consiliari; i regolamenti degli altri organi di governo regionale; il referendum abrogativo; i testi unici; leggi con efficacia passiva rinforzata e leggi a competenza determinata che chiamerò con-

---

(1) Cfr. l'art. 39 dello Statuto regionale approvato in seconda deliberazione il 19 luglio 2004, secondo il quale "le fonti normative regionali sono lo Statuto, le leggi, i regolamenti".

(2) Come accade proprio nello Statuto della Regione Toscana, dove, solo per citare i casi più evidenti, non sono ricompresi nell'elenco delle fonti normative, né il referendum abrogativo (art. 75), né il regolamento generale del Consiglio regionale (art. 22), anche se gli effetti che vengono imputati a tali atti sono normalmente ritenuti quelli propri di un atto-fonte.

venzialmente “leggi specializzate”. Di ciascuna categoria cercherò di tracciare le linee di disciplina e i principali nodi problematici.

Cominciando dalla potestà statutaria, si può subito notare come lo Statuto dell’Emilia-Romagna sia alquanto parco di previsioni: l’art. 22 disciplina il “referendum confermativo statutario”, mentre l’art. 73 si occupa della revisione dello Statuto. Rispetto alla disciplina costituzionale del procedimento di approvazione dello Statuto regionale (art. 123 Cost.), la carta emiliano-romagnola dice pochissimo: senza neppure ribadire che l’approvazione dello Statuto spetta alla competenza del Consiglio regionale <sup>(3)</sup>, si prevede solo che per l’approvazione e la modificazione dello Statuto sia acquisito il parere obbligatorio del Consiglio delle autonomie locali (art. 23, comma 3, lett. a)), allo scopo di coinvolgere gli enti locali mediante l’organo di rappresentanza unitaria dei loro interessi; e che il nuovo Statuto “entra in vigore il giorno successivo alla data di pubblicazione” (art. 73, comma 4). Taluni aspetti del procedimento di formazione dell’atto vengono affidati alla legge. Spetta al legislatore regionale dettare “norme in ordine all’attestazione della intervenuta approvazione della legge statutaria ai sensi dell’art. 123 della Costituzione”, nonché norme relative “alla pubblicazione della legge medesima a fini notiziali” e – forse con un pizzico di eccesso di collaborazione istituzionale – “al suo tempestivo invio al Governo” (art. 73, comma 5).

L’art. 22 riserva alla legge regionale la disciplina delle “modalità di svolgimento del referendum per l’approvazione dello Statuto e delle sue variazioni, secondo quanto previsto dall’art. 123 della Costituzione” <sup>(4)</sup>. La norma distingue la domanda re-

---

(3) A differenza, ad esempio, dell’art. 76 dello Statuto della Regione Lazio, secondo il quale “Lo Statuto è approvato e modificato secondo quanto previsto dall’art. 123 della Costituzione”.

(4) Com’è noto la Regione Emilia-Romagna, bruciando le tappe, ha subito approvato la legge sul referendum in materia di Statuto: cfr. la legge regionale n. 29 del 2000. Stabilendo che la pubblicazione prevista dall’art. 123 Cost. vale a fini notiziali e che, quindi, il ricorso governativo ha carattere preventivo rispetto all’entrata in vigore dello Statuto regionale, la disciplina regola il rapporto tra ricorso e referendum popolare nel senso che in caso di impugnativa governativa il termine dei tre mesi sia interrotto,

ferendaria a seconda del tipo di intervento statutario: il voto è su un'unica richiesta in caso di approvazione dell'intero Statuto; il voto è articolato in una pluralità di quesiti, redatti dalla Consulta di garanzia statutaria (art. 69), qualora "si tratti di modifiche relative a più argomenti". Questa disposizione sembra ammettere, come pare scontato fare e come del resto riconosce la stessa Corte costituzionale <sup>(5)</sup>, revisioni totali e revisioni parziali della fonte statutaria.

Una simile eventualità rileva anche ai fini dell'abrogazione dello Statuto, dato che quest'ultima ipotesi è ammessa "solo se è accompagnata da un nuovo Statuto che lo sostituisce secondo le norme costituzionali" (art. 73, ultimo comma). Questa norma, al di là della sua pessima formulazione, sembra escludere un'abrogazione totale per mezzo di una revisione parziale. Ma si tratta di una lettura spuria, sia perché pretende di attribuire al nuovo Statuto una forza formale maggiore di quella che la Costituzione assegna alla potestà statutaria; sia perché nella Costituzione non risulta predeterminato in maniera tassativa il contenuto dello Statuto <sup>(6)</sup>, sicché risulta quantomeno arbitrario e-

---

cominciando di nuovo a decorrere "dalla data di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della decisione della Corte costituzionale" (art. 11). In caso di dichiarazione di illegittimità parziale è previsto che il Consiglio regionale deliberi sui "provvedimenti consequenziali" e che "qualora il Consiglio deliberi di apportare modifiche non derivanti da esigenze di mero coordinamento testuale o formale, la deliberazione legislativa di modifica si considera nuova legge", da approvare e pubblicare secondo il procedimento previsto dall'art. 123 Cost. L'impugnativa governativa e la successiva sentenza della Corte costituzionale (sent. n. 379 del 2004) hanno reso concreta l'ipotesi legislativa: di fatto il Consiglio regionale ha ritenuto la parziale declaratoria di illegittimità relativa alla disposizione sulla incompatibilità tra Consigliere e Assessore (l'unica caducata dalla Corte costituzionale) tale da non determinare una nuova deliberazione ma solo un intervento di coordinamento formale al testo già approvato. Sicché, applicando l'art. 11 della legge regionale n. 29 del 2000, il nuovo Statuto è entrato in vigore il 15 marzo 2005 (dopo la scadenza della legislatura e poco prima delle elezioni regionali del 4 aprile 2005).

(5) Cfr. Corte cost. sent. n. 304 del 2002, che ha ammesso la possibilità di approvare delibere statutarie parziali, nonostante la diversa tesi sostenuta dall'Avvocatura dello Stato nel ricorso avverso la "delibera stralcio" della Regione Marche.

(6) Non è un caso che in dottrina si continua a distinguere tra contenuto necessario e contenuto eventuale dello Statuto regionale. Anche la Corte costituzionale sembra essersi attestata su questa linea. Nelle decisioni rese sui nuovi Statuti di Toscana, Emilia-Romagna, Umbria il giudice costituzionale ha chiaramente distinto all'interno dello Statuto regionale tra disposizioni relative a "principi o finalità generali" e disposi-

scludere che una successiva delibera statutaria che disciplini il contenuto (minimo) fissato dalla Costituzione non sia in grado di sostituirsi *in toto* al precedente testo.

Resta, ciò nonostante, da chiedersi se lo Statuto o altra fonte regionale, tra cui soprattutto il regolamento del Consiglio regionale, possano dettare norme integrative di quelle costituzionali sul procedimento di approvazione dello Statuto. L'eventuale risposta positiva dovrebbe, però, affrontare il problema dei limiti del potere statutario o regolamentare di integrazione. Detto altrimenti: potrebbe la Regione modificare la disciplina del procedimento di approvazione dello Statuto? Un argomento utilizzabile a questo riguardo potrebbe essere quello che fa leva sul plusvalore formale proprio delle norme sui procedimenti di produzione normativa, le quali godrebbero di una forza passiva maggiore degli atti che sono abilitati a porre in essere. Nel nostro caso lo Statuto non potrebbe derogare all'art. 123 Cost., ma dovrebbe eseguire tassativamente quanto in esso stabilito. In realtà, un diverso modo di argomentare potrebbe far ritenere, in parallelo a quanto si è sostenuto con riferimento all'art. 138 Cost. (come "limite logico" alla revisione costituzionale), che integrazioni e modifiche sono ammissibili purché restino fermi i principi di fondo che la norma stessa intende far salvi <sup>(7)</sup>. Nel caso dell'art. 123 Cost. sicuramente la duplice deliberazione, la pausa di riflessione, la maggioranza qualificata in entrambe le deliberazioni, l'eventuale ricorso al popolo, il controllo di legittimità costituzionale. Non dovrebbero ritenersi contrarie all'art. 123 Cost., quindi, le norme regionali che limitassero la seconda deliberazione all'approvazione dell'intero articolato senza la previa approvazione articolo per articolo, oppure quelle che prevedessero, come lo Statuto emiliano-romagnolo, la partecipazione al procedimento di altri organi (come il Consiglio delle autonomie locali).

---

zioni di carattere organizzativo, negando alle prime – a differenza delle seconde – qualsiasi carattere giuridico, nel riconoscere che esse "esplicano una funzione, per così dire, di natura culturale o anche politica, ma non certo normativa". Cfr. sentt. nn. 372, 378 e 379 del 2004.

(7) Cfr. A. BARBERA, C. FUSARO, *Corso di diritto pubblico*, Bologna, 2004, p. 91.

Dal punto di vista del sistema delle fonti, lo Statuto emiliano-romagnolo conferma che tra Statuto e legge e, più in genere, tra Statuto e altre fonti regionali esiste un rapporto di gerarchia: in questo senso non è solo il dato logico-formale, in base al quale lo Statuto è, innanzitutto, la norma sulla produzione degli altri atti fonte del diritto regionale. Vi depongono, altresì, le norme statutarie che prevedono espressamente l'esercizio di poteri normativi regionali "in conformità dello Statuto" <sup>(8)</sup>, nonché quelle che affidano al nuovo organo denominato "Consulta di garanzia statutaria" il compito di esprimere "pareri di conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali" <sup>(9)</sup>.

**3. La legge regionale e il procedimento legislativo. a) L'iniziativa**

La legge regionale costituisce nel sistema delle fonti regionali l'atto primario per eccellenza. In piena attuazione all'art. 121 della Costituzione, l'art. 27 comma 1 dello Statuto emiliano-romagnolo prevede che al Consiglio regionale, denominato "Assemblea legislativa della Regione", spetti "in esclusiva la potestà legislativa regionale". Lo Statuto rimarca la funzione della legge regionale quando disciplina il regime degli atti normativi primari e secondari: la potestà legislativa "è riservata all'Assemblea e non è delegabile"; la Giunta regionale "approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale" (art. 49, commi 1 e 2). Queste disposizioni nel declinare il principio di gerarchia tra legge e regolamento nell'ordinamento regionale, stabiliscono anche il contenuto del principio di legalità, da intendersi sia come preferenza di legge, sia come legalità in senso sostanziale (cfr. *infra* n. 10).

Ne risulta con ciò confermato che la legge regionale è fonte del diritto a competenza generale, ossia estesa all'insieme delle materie attribuite alla Regione dalla Costituzione, come del re-

---

(8) Vedi, con riferimento specifico al rapporto tra legge e Statuto, l'art. 28, comma 4.

(9) Art. 69, comma 1, lett. c). Sul valore giuridico dei pareri vedi comunque *infra* paragrafo n 5.

sto conferma apertamente il primo comma dello stesso art. 49, in base al quale “la disciplina delle materie di competenza della Regione è stabilita con legge”. La “non delegabilità” della funzione legislativa – a prescindere da considerazioni di carattere generale – esclude *a priori* qualsiasi possibilità di prevedere nell’ordinamento regionale atti equiparabili alla legge <sup>(10)</sup>.

La pienezza del potere legislativo dell’Assemblea regionale, per essere apprezzata fino in fondo, deve essere analizzata dal punto di vista procedimentale. Questa indagine è necessaria anche per valutare la corrispondenza tra il modello di decisione politica e l’assetto dei poteri regionali, nonché al fine di stabilire il grado di apertura del processo di deliberazione legislativa.

Il procedimento legislativo regionale si articola nelle consuete fasi della iniziativa, dell’istruttoria, della decisione, dell’integrazione di efficacia normativa.

Nella fase di avvio dell’*iter legis* lo Statuto contempla il potere di iniziativa in maniera selettiva. Differente è la posizione dei Consiglieri regionali da quella di ogni altro soggetto pure legittimato. L’iniziativa, infatti, “appartiene a ciascun Consigliere regionale”, mentre “è riconosciuta alla Giunta regionale, ai Consigli provinciali e ai Consigli comunali, secondo quanto previsto dallo Statuto”; così come “secondo le modalità previste dallo Statuto” è esercitata dagli elettori dell’Emilia-Romagna (art. 50, comma 1). I predicati utilizzati (“appartiene” e “è riconosciuta”), e il richiamo ai limiti statutari (espressamente solo per le iniziative diverse da quella consigliare), dimostrano chiaramente il ruolo privilegiato che lo Statuto attribuisce alle proposte di provenienza consigliare. Per i Consiglieri regionali è espressamente stabilito un “diritto di esercitare, secondo le procedure stabilite dal regolamento, l’iniziativa delle leggi e d’ogni altro atto di competenza dell’assemblea” (art. 30, comma 3).

La Giunta e il Presidente della Regione godono di un mero potere di impulso dell’*iter legis* che non è assistito, almeno

---

(10) Come vedremo in seguito, questa affermazione sconta un problematico riscontro nella concreta disciplina statutaria. Cfr. paragrafo n. 7.

formalmente, da uno strumento in grado di assicurare all'esecutivo regionale la funzione di "governo in parlamento" <sup>(11)</sup>. Anche l'iniziativa riservata, che pur viene riconosciuta alla Giunta regionale, in materia di legge di bilancio, viene sostanzialmente limitata. La proposta dell'esecutivo si trova stretta, a monte, dagli atti di programmazione finanziaria approvati dall'Assemblea legislativa, e, a valle, dal potere di emendamento del bilancio spettante al Consiglio regionale in sede di approvazione finale <sup>(12)</sup>.

Le misure restrittive del potere di iniziativa dell'esecutivo trovano conferma nella previsione secondo la quale "la Giunta regionale, oltre alle facoltà che le spettano quale soggetto di iniziativa, esprime pareri sugli emendamenti" (art. 31, c. 1, lett. c)): disposizione questa che non si capisce bene se preveda una facoltà che si aggiunge al potere di iniziativa – il potere di esprimere pareri sui progetti di legge in discussione nell'assemblea legislativa dovrebbe comunque ritenersi compreso tra le prerogative dell'esecutivo – o se invece vuole ridurre il potere di emendamento della Giunta alla mera espressione di pareri – cosa questa in contrasto con la previsione del potere di iniziativa, che comprende anche quello di emendamento.

Anche l'iniziativa popolare delle leggi regionali subisce alcuni limiti rilevanti. A dispetto del *favor* previsto nell'ordinamento costituzionale (artt. 71, c. 2, e 123 Cost.), lo Statuto emiliano-romagnolo, pur confermando il *repechage* per i disegni di legge presentati dai cittadini (art. 50, c. 6), correda l'iniziativa legislativa popolare di una serie di limiti, di oggetto e di forma, del tutto inediti (art. 18, c. 4): non è ammessa per la revisione dello Statuto e le leggi tributarie e di bilancio <sup>(13)</sup>; co-

---

(11) Ciò non esclude, ovviamente, che a questo proposito provveda il regolamento dell'Assemblea legislativa.

(12) Cfr. artt. 28, comma 4, lett. a), 46, comma 2, lett. c), e 68, commi 4 e 5.

(13) Limiti analoghi ricorrono anche nell'art. 15 St. Puglia. L'art. 10 St. Liguria è il più espansivo nell'escludere l'ordinamento degli organi e degli uffici regionali, bilancio, tributi, finanze, vincoli paesaggistici ed ambientali, accordi e intese internazionali della Regione e attuazione delle normative comunitarie. Nessun limite c'è nelle Regioni Calabria (artt. 10 e 39), Lazio (art. 60), Toscana (art. 74), Umbria (art. 35).

sì come non può essere esercitata “nei sei mesi antecedenti la scadenza dell’Assemblea legislativa” <sup>(14)</sup>. Per le proposte popolari (insieme alle decisioni referendarie) lo Statuto prevede l’intervento della Consulta di garanzia statutaria nell’esercizio dei suoi poteri di controllo disciplinati dalla legge regionale in materia di iniziativa popolare e di referendum <sup>(15)</sup>.

Un discorso a parte merita l’iniziativa legislativa su impulso delle autonomie locali. A questo riguardo lo Statuto chiaramente contempla tra i titolari del relativo potere i Consigli comunali e provinciali (art. 50); mentre non altrettanto dispone quanto al Consiglio delle autonomie locali (CAL) <sup>(16)</sup>. È vero che durante i lavori preparatori il Consiglio regionale ha eliminato, dal progetto presentato dagli enti locali, il riferimento ai “poteri di iniziativa” accanto al potere di “proposta” e di presentare “pareri” che risultano oggi affidati al CAL (art. 23, c. 2). Ma né questo fatto, né nessuna esplicita disposizione sembrano escludere la diversa soluzione. Anzi, argomenti di carattere logico <sup>(17)</sup> e sistematico <sup>(18)</sup> sembrano far propendere per una lettura estensiva dell’art. 50, nel senso di ritenere ammissibili anche iniziative

(14) Questa disposizione limita l’iniziativa popolare solo in nome di esigenze organizzative, quali quelle prescritte per la loro presa in esame. Se l’assemblea non si è pronunciata nei sei successivi alla presentazione del progetto di legge di iniziativa popolare, quest’ultimo è posto “al primo punto dell’ordine del giorno della prima seduta utile”, e “l’assemblea decide nel merito entro i successivi dodici mesi”.

(15) Cfr. legge regionale n. 34 del 1999 recante testo unico in materia di iniziativa popolare e referendum. Tale disciplina dovrà però essere adeguata alle nuove norme statutarie proprio per quanto concerne il ruolo dell’organo di controllo delle iniziative legislative e referendarie (nel testo è previsto l’intervento dell’Ufficio di Presidenza del Consiglio regionale in sede di esame di regolarità delle proposte popolari e referendarie e della Commissione per i procedimenti referendari e d’iniziativa popolare per la verifica di ammissibilità delle stesse).

(16) A differenza di quanto invece prevedono altri Statuti regionali già approvati: art. 39 St. Calabria; art. 37 St. Lazio; art. 67 St. Liguria; art. 35 St. Umbria.

(17) Sarebbe illogico prevedere l’iniziativa legislativa per Comuni e Province e escluderla per il CAL che è organo “di consultazione fra la Regione e gli enti locali” secondo l’art. 123, u.c., Cost.

(18) Si rifletta sul fatto che l’art. 8, c. 2, prevede il concorso degli enti locali “all’attività legislativa” regionale; e che l’art. 24, c. 3, stabilisce che detti enti concorrano e partecipino “alla formazione delle scelte legislative [...] anche per il tramite del Consiglio delle autonomie locali”. Del resto l’art. 23, c. 2, prevede espressamente che il CAL partecipi “ai processi decisionali della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, mediante proposte [...]”.

legislative del CAL.

**4. Segue. b) *L'istruttoria legislativa e la democrazia partecipativa***

Maggiori aperture sembra riservare all'esperienza concreta la disciplina statutaria dell'istruttoria. Il progetto di legge, redatto in articoli, è assegnato dal Presidente dell'Assemblea alla Commissione consigliere competente per materia (individuata secondo il criterio del "contenuto prevalente", art. 50, c. 3).

Lo Statuto prevede due novità degne di rilievo: la nomina del relatore di maggioranza (proposta dal Presidente della Commissione "immediatamente") e eventualmente quella di un relatore di minoranza (su richiesta di un quinto dei Consiglieri assegnati); la pubblicazione e la diffusione dei progetti di legge per consentire la partecipazione al procedimento.

Il relatore ha il compito d'istruire e seguire l'*iter* complessivo del progetto di legge assegnato, e "per l'esercizio delle sue funzioni" il regolamento consigliere "definisce i mezzi e gli strumenti" (art. 51, c. 3 e 4). Il relatore di minoranza dovrebbe assicurare un'adeguata tutela all'opposizione nel corso dell'*iter legis*, anche se lo Statuto parla piuttosto di opposizioni al plurale e, in ogni caso, anche se il reale atteggiarsi della funzione oppositoria è rimesso alla disciplina regolamentare.

La pubblicazione e la diffusione delle iniziative ha lo scopo di consentire la "consultazione" e la "partecipazione popolare" (art. 51, c. 5). Questa previsione è degna della massima attenzione, soprattutto perché dovrebbe rendere possibili le forme di partecipazione democratica che lo Statuto prevede in relazione ai diversi processi decisionali regionali.

Fin dal Preambolo, infatti, lo Statuto regionale affida alla Regione il compito di promuovere "la democrazia partecipata"; di favorire "forme di democrazia partecipata alle scelte delle istituzioni regionali e locali, garantendo adeguate modalità di informazione e di consultazione" (art. 7, c. 1, lett. a)). Questi principi sono corredati dalla previsione per i residenti, singoli e

associati, di un “diritto all’informazione [...] sull’attività politica, legislativa ed amministrativa regionale” (art. 14); nonché dei diritti di partecipazione previsti dal Titolo II dello Statuto a favore di “tutti coloro che risiedono in un comune del territorio regionale”.

Il modello regionale di democrazia partecipata si articola in poteri immediati e poteri mediati. Tra i primi, oltre all’iniziativa legislativa (art. 18), alla petizione e al potere di interrogazione popolare (art. 16), rientra la facoltà per “qualunque soggetto portatore di interessi generali o privati” e per “i portatori di interessi diffusi in forma associata” di intervenire nel procedimento di formazione di un atto regionale dal quale possa derivarne un pregiudizio, “secondo le modalità stabilite dallo Statuto e dalle leggi regionali”. Proprio questa previsione sembra collegarsi immediatamente alla norma relativa alla pubblicità del progetto legislativo assegnato in commissione. Come è evidente, però, l’ampiezza della formula, sia sul versante soggettivo (laddove chiama in causa interessi pubblici, interessi diffusi e interessi privati) sia su quello oggettivo (si parla genericamente di atti regionali, dai quali possa derivare un non altrimenti qualificato “pregiudizio”), può aprire alle più differenti versioni in sede di attuazione legislativa. Tanto che si può ritenere quella prescrizione, ad un tempo, e una vuota formula e un’ingombrante strumento che può causare solo problematiche *impasses* procedurali.

La Regione può sollecitare la partecipazione dei soggetti indicati nel Titolo II dello Statuto attraverso gli istituti della consultazione (art. 19) e delle udienze conoscitive (art. 39), entrambi utilizzabili sia per la formazione di leggi regionali, sia per l’adozione di atti amministrativi generali o provvedimenti politico-programmatici generali.

La consultazione riguarda esclusivamente le associazioni che richiedano di partecipare all’attività regionale: deve trattarsi di associazioni che perseguano “scopi di interesse generale”, e perciò inserite in un “albo generale, articolato per singole commissioni assembleari”. Le modalità della consultazione vengono stabilite attraverso un “protocollo di consultazione”

che “costituisce parte integrante del regolamento dell’Assemblea”: in tal modo “ogni commissione, sulla base del protocollo di consultazione, decide sulle modalità di informazione alle associazioni interessate e di recepimento delle loro osservazioni e proposte, oltre che dell’eventuale convocazione di udienze conoscitive” (art. 19).

Le udienze conoscitive, invece, sono indette dalle commissioni consiliari, nell’ambito del generale potere di consultazione delle “rappresentanze della società civile” e di acquisizione di “apporti di enti ed associazioni”, *in primis* “per leggi e atti amministrativi rilevanti” e, *in secundis*, “in merito alla designazione per le nomine di competenza della Giunta, del Presidente o dell’Assemblea legislativa” (art. 39, c. 1).

Un discorso a parte merita infine l’istruttoria pubblica (art. 17), esperibile nei procedimenti per la formazione di atti normativi o amministrativi di carattere generale, prima dell’adozione del provvedimento finale. L’istruttoria pubblica è indetta su iniziativa dell’Assemblea legislativa, anche su impulso di 5000 persone, e si svolge in forma di pubblico contraddittorio, con la partecipazione di Consiglieri, della Giunta regionale, di associazioni, gruppi di cittadini portatori di un interesse di carattere non individuale.

Il procedimento legislativo si svolge di regola in sede referente (art. 51) <sup>(19)</sup>: l’esame in Commissione è seguito da quello in Assemblea, la quale approva il progetto articolo per articolo e con votazione finale. Ma l’Assemblea, “considerata la particolare natura del provvedimento”, può decidere di ricorrere al procedimento in sede redigente, demandando alla Commissione

---

(19) L’attività del Consiglio è organizzata in Commissioni permanenti (art. 28, c. 5, e 38) e Commissioni costituite *ad hoc* (art. 40). Tra le Commissioni permanenti, lo Statuto istituisce espressamente la Commissione bilancio, affari generali e istituzionali, la cui presidenza è assicurata a un Consigliere di opposizione. Le Commissioni svolgono una “funzione preparatoria”, in sede referente e redigente, in riferimento a leggi e regolamenti regionali, nonché di provvedimenti amministrativi di competenza dell’Assemblea. (art. 38, c. 5). Tra le Commissioni *ad hoc* vanno ricordate le Commissioni d’inchiesta, le Commissioni di ricerca e di studio (istituite dall’Assemblea sulla base del regolamento interno, art. 39), la Commissione per le pari opportunità tra donne e uomini (istituite con legge regionale, presso l’Assemblea legislativa, art. 41).

di approvare il testo articolo per articolo, ferma comunque l'approvazione finale dell'intero progetto da parte dell'aula<sup>(20)</sup>. Il procedimento normale è prescritto in sei casi tassativi: per i progetti di legge concernenti gli organi della Regione istituiti dallo Statuto, la materia elettorale, gli istituti di iniziativa popolare, i referendum, i rapporti con gli enti locali, i bilanci e consuntivi (art. 51, c. 3).

Lo Statuto non prevede procedimenti decentrati per l'approvazione di leggi e di regolamenti regionali; infatti ammette che le Commissioni possano assumere, "su determinazione dell'Assemblea, a maggioranza qualificata, poteri deliberanti" ma solo su *altri* atti di competenza dell'Assemblea (art. 38, c. 6): atti regionali non normativi. Rimessa al regolamento del Consiglio regionale è, infine, la disciplina di procedimenti abbreviati per i progetti dei quali è dichiarata l'urgenza (art. 51, c. 4 e 5).

Un notevole elemento di complicazione della funzionalità dell'attività delle Commissioni è dato dalla previsione che collega la presenza in Commissione di tutti i gruppi consiliari (art. 38, c. 3) e la norma che ammette la costituzione di gruppi consiliari unipersonali (art. 36, c. 2); nonché dalla disposizione che stabilisce in via generale che "tutti i Consiglieri regionali possono partecipare con diritto di parola, di proposta e di emendamento al lavoro delle Commissioni permanenti" (art. 38, c. 4), specie se dovesse essere intesa come diritto di tutti a partecipare in tutte le Commissioni.

##### 5. Segue. c) *L'approvazione, la promulgazione e la pubblicazione della legge. La valutazione di impatto delle leggi*

Le deliberazioni dell'Assemblea sono, di regola, assunte a maggioranza semplice, nel rispetto del numero legale (art. 27,

---

(20) La referente può essere esclusa con il voto della maggioranza assoluta dei componenti del Consiglio regionale; così come "in ogni momento, e fino all'esame conclusivo in commissione" un decimo dei Consiglieri e la Giunta regionale possono chiedere il procedimento in sede referente.

c. 5).

Lo Statuto prevede alcune rilevanti eccezioni, nelle quali è prescritta la maggioranza qualificata. In particolare l'Assemblea decide a maggioranza assoluta dei componenti, ad esempio, per approvare i regolamenti interni (art. 27, c. 4); per superare il parere contrario del Consiglio delle autonomie locali nei casi previsti dallo Statuto (art. 23, c. 5); per derogare alle regole della promulgazione entro 10 giorni dall'approvazione (art. 52, c. 2); per approvare la sfiducia al Presidente della Regione (art. 32). Nei primi due casi, trattandosi di atti normativi, lo Statuto prevede dunque procedimenti speciali di deliberazione, che – come si dirà più avanti – incidono sulla forza formale dei rispettivi atti, con conseguenze sul sistema delle fonti regionali.

Lo Statuto emiliano-romagnolo, a differenza ad esempio di quello toscano <sup>(21)</sup>, non prevede che le leggi siano motivate; salvo stabilire, come nel caso di approvazione di progetti di legge in difformità dal parere del Consiglio delle autonomie locali, l'obbligo per l'Assemblea di deliberare un ordine del giorno (art. 23, c. 4), che ha proprio lo scopo di giustificare la decisione difforme assunta dall'aula.

Per le leggi regionali (come per i regolamenti) lo Statuto affida alla Consulta di garanzia statutaria l'importante compito di esprimere "pareri di conformità allo Statuto", secondo la disciplina (quanto ai "casi", ai "modi" e alle "forme") dettata dal regolamento dell'Assemblea regionale. Si tratta, come pare evidente, di un potere di controllo di legittimità degli atti fonte regionali che presenta caratteristiche *sui generis*, dato che non ha affatto natura surrogatoria del sindacato di costituzionalità delle leggi, ma di garanzia del corretto esercizio dei poteri deliberativi regionali mediante riesame delle decisioni degli organi regionali. A differenza di altre previsioni statutarie, che collegano i pareri degli organi di garanzia statutaria alle proposte di legge, la norma contenuta nella carta emiliano-romagnola parla espressamente di "leggi" e di "regolamenti". Il nodo che una si-

---

(21) Cfr. Statuto della Regione Toscana, art. 39, c. 2.

mile disposizione consegna alla fase di attuazione statutaria sarà quello di stabilire se il potere di controllo della Consulta vada collocato a monte o a valle della deliberazione legislativa (ma prima della promulgazione e della pubblicazione: la previsione statutaria sembra comunque alludere a un potere di controllo di carattere endoprocedimentale). In buona sostanza, i pareri della Consulta possono essere richiesti in sede di istruttoria legislativa oppure dopo l'approvazione del testo da parte dell'Assemblea? La seconda soluzione sembra più coerente con la funzione di garanzia statutaria, dato che la pienezza del giudizio di conformità può esercitarsi solo con riferimento a atti legislativi (e regolamentari) perfetti (anche se non ancora efficaci) e non semplicemente *in fieri*. Se questa fosse la soluzione prescelta, però, avrebbe modo di riproporsi il dubbio che il governo ha rilevato in sede di impugnazione dello Statuto della Regione Umbria: può lo Statuto istituire un procedimento di controllo analogo o comunque simile al sindacato di costituzionalità delle leggi riservato al giudice delle leggi? Sappiamo che la Corte ha rigettato l'impugnativa statale in considerazione della previsione statutaria di rinvio alla legge regionale quanto alla disciplina delle condizioni, delle forme e dei termini per lo svolgimento delle funzioni dell'organo di garanzia regionale. Ma questo profilo non significa che le Regioni non possano prevedere un simile potere di controllo, né che esso possa essere posto a valle del procedimento deliberativo: la sent. n. 378 del 2004, infatti, dà rilievo soprattutto alla natura consultiva dei poteri dell'organo di garanzia, per ammettere la legittimità di poteri di controllo diretti a suscitare – a tutto concedere – una nuova deliberazione da parte dell'assemblea legislativa in funzione di riesame della legge sospetta di violazione di norme statutarie. Del resto che questo possa essere al limite la conseguenza del giudizio della Consulta di garanzia chiarisce inequivocabilmente l'art. 69 dello Statuto emiliano-romagnolo, quando dispone che i “pareri della Consulta [...] non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso”. L'obbligo di motivare in dissenso, d'altro canto, non impatta con alcuna norma costituzionale –

come voleva farci credere il ricorso statale avverso l'analoga disposizione contenuta nello Statuto della Regione Abruzzo, disposizione poi sostituita nelle more del giudizio di costituzionalità – perché non si vede quale *vulnus* alle attribuzioni del Consiglio regionale possa aversi da parte di una previsione che, invece, sembra ispirata piuttosto al principio della separazione dei poteri in funzione di reciproco controllo.

Le leggi regionali sono promulgate dal Presidente della Regione, di regola entro dieci giorni dall'approvazione (art. 43, c. 1, e 52) <sup>(22)</sup>. Le leggi sono quindi pubblicate sul Bollettino ufficiale della Regione, e entrano in vigore dopo un periodo di 15 giorni di *vacatio legis*, salvo che la legge non disponga diversamente (art. 55).

Di particolare interesse per la razionalità dei processi di deliberazione legislativa sono le disposizioni statutarie in materia di valutazione dell'impatto delle leggi nell'ordinamento regionale e di *drafting* legislativo. L'art 53 rimette alla legge e al regolamento consigliare la disciplina di "procedure, modalità e strumenti per la valutazione preventiva della qualità e dell'impatto delle leggi", nonché di "forme di monitoraggio sugli effetti e sui risultati conseguiti nella loro applicazione, in rapporto alle finalità perseguite" <sup>(23)</sup>. Questa previsione si collega al generale dovere gravante sull'Assemblea di controllare "sull'attuazione delle leggi" e di promuovere "la valutazione degli effetti delle politiche regionali, al fine di verificarne i risultati" (art. 28, c. 3), nonché al compito istituzionale della Giunta regionale di "attuare le leggi, le decisioni e gli indirizzi approvati dall'Assemblea" (art. 46, c. 2, lett. a)). La norma statutaria, in più, prevede che "clausole valutative" e, cioè, criteri di valutazione siano inseriti eventualmente nel testo delle leggi,

---

(22) Lo Statuto è talmente tanto scrupoloso da fissare anche la formula della promulgazione: "L'Assemblea legislativa regionale ha approvato. Il Presidente della Regione promulga", disponendo che segua il testo della legge seguito dalla formula relativa alla pubblicazione e all'obbligatorietà (art. 52).

(23) Con formula ripetitiva il comma 3 dello stesso art. 53 ribadisce che il regolamento consigliare definisca procedure, modalità e strumenti sull'impatto delle leggi, aggiungendo il coinvolgimento delle Commissioni permanenti e della Commissione pari opportunità donne e uomini.

indicando “anche gli oneri informativi posti a carico dei soggetti attuatori” <sup>(24)</sup>. Una via per concretizzare queste regole potrebbe essere quella di individuare organismi analoghi al Comitato per la legislazione introdotto nel regolamento della Camera dei deputati nel 1997. In questo senso, potrebbero essere valorizzati i poteri di consultivi della Consulta di garanzia statutaria.

Con riferimento alla legislazione esistente, come si vedrà più avanti, il compito di razionalizzare è affidato a un rimedio che interviene *post eventum*, qual è lo strumento del testo unico: ad esso quasi tutte le Regioni hanno fatto ricorso nei nuovi Statuti regionali, quale soluzione privilegiata contro l’ipertrofia legislativa.

## 6. *Le cd. fonti legislative specializzate*

Con questa formula descrittiva mi riferisco agli atti legislativi per i quali lo Statuto emiliano-romagnolo prevede o un procedimento atipico rispetto a quello ordinario previsto per l’approvazione di una legge regionale, o la disciplina in via esclusiva di una determinata materia. Restano fuori tutti i casi in cui lo Statuto stabilisce una riserva di regolamento di autonomia in relazione ai diversi organi di rilievo statutario (su cui *infra* n. 9).

Fonti di diritto specializzate sono le leggi regionali che si formano sulla base del concorso della volontà della Regione e degli enti locali rappresentati dal Consiglio delle autonomie locali. Lo Statuto regionale ha accolto, su proposta del mondo delle autonomie, in un apposito titolo (il Titolo III) la disciplina dei rapporti tra Regione e enti locali. Nelle relazioni interordinamentali, il Consiglio delle autonomie locali (CAL) viene configurato come organo di “rappresentanza, consultazione e coordinamento tra la Regione e gli enti locali”. Al CAL viene attribuito un diritto di partecipazione “ai processi decisionali

---

(24) Disposizioni fotocopia si ritrovano anche nello Statuto toscano all’art. 45.

della Regione riguardanti il sistema delle autonomie locali, mediante proposte e pareri nei modi e nelle forme previsti dallo Statuto e dalle leggi”.

Senza arrivare a configurare un organo di codecisione, lo Statuto dell’Emilia-Romagna valorizza al massimo grado il potere di partecipazione attraverso il CAL degli enti locali ai procedimenti decisionali regionali <sup>(25)</sup>. In particolare, indicate le materie nelle quali è previsto che il CAL formuli pareri di carattere obbligatorio <sup>(26)</sup>, la norma statutaria prevede che di regola l’approvazione di progetti di legge in difformità al parere del CAL sia accompagnata dalla contestuale deliberazione di un ordine del giorno da trasmettere al CAL medesimo. Ma quando si tratti di pareri resi su progetti di legge concernenti l’organizzazione e il funzionamento del CAL, nonché su progetti di legge di conferimento e disciplina delle funzioni amministrative degli enti locali, l’art. 23 prescrive che l’Assemblea legislativa regionale deliberi a maggioranza assoluta qualora il CAL abbia espresso parere contrario. La legge regionale, in questo caso, si presenta come “fonte specializzata” sia perché l’*iter legis* richiede l’acquisizione necessaria del parere delle autonomie locali rappresentate nel CAL, sia perché l’eventuale approvazione del testo in dissenso rispetto alle risultanze del parere richiede l’aggravamento procedurale della maggioranza qualificata nella deliberazione finale. Leggi siffatte, di conseguenza, hanno una forza passiva rinforzata, nel senso che resistono all’abrogazione da parte di leggi successive che non abbiano seguito il medesimo procedimento deliberativo <sup>(27)</sup>.

---

(25) Disposizioni analoghe si possono ritrovare anche in altri Statuti regionali già approvati: art. 67, c. 4, St. Lazio; art. 71, c. 3, St. Abruzzo; art. 68, c. 2, St. Liguria; art. 71, c. 3, St. Marche; art. 29, c. 2, St. Liguria. L’art. 66, c. 5, St. Toscana si limita a prevedere l’obbligo di motivazione delle decisioni del Consiglio regionale che disattendono il parere del CAL.

(26) Sono: lo Statuto e le relative modificazioni, le norme relative al CAL, i piani e i programmi coinvolgenti l’attività degli enti locali, la disciplina del coordinamento del sistema tributario e finanziario e le linee della legge di bilancio, il conferimento e la disciplina delle funzioni amministrative agli enti locali.

(27) Ovviamente nessuna differenza di carattere formale v’è tra una legge approvata ai sensi dell’art. 23 a maggioranza assoluta (in dissenso rispetto al parere del CAL) e una legge approvata nella stessa materia a maggioranza semplice (in linea con il pare-

Leggi specializzate, però, sono anche quelle leggi regionali chiamate a intervenire nella disciplina di materie particolari o destinate a scopi particolari. In questo gruppo vanno annoverate: le leggi regionali di attuazione e esecuzione degli atti dell'Unione europea, che devono essere deliberate – in linea con l'art. 117, comma 5, Cost. – “nel rispetto delle norme di procedura stabilite da legge dello Stato” (art. 12, c. 1, lett. *b*)); la legge comunitaria regionale, ossia l'atto legislativo mediante il quale la Regione provvede al “periodico recepimento delle direttive e degli altri atti normativi comunitari che richiedono un intervento legislativo” (art. 12, c. 1, lett. *d*)).

Di dubbia classificazione sono gli atti contemplati nell'art. 13 in riferimento all'attività di rilievo internazionale della Regione. La norma prevede che la Regione provveda direttamente all'esecuzione e all'attuazione di accordi internazionali stipulati dallo stato nel rispetto delle norme di procedura previste dalla legge; nonché un complesso procedimento per la ratifica, da parte dell'Assemblea legislativa, su proposta della Giunta regionale “che informa il Consiglio fin dalla attivazione della procedura”, degli “accordi con Stati esteri” e delle “intese con enti territoriali interni ad altro Stato, deliberati dalla Giunta e sottoscritti dal Presidente della Regione o dall'Assessore da lui delegato”, accordi e intese la cui efficacia decorre dalla data della ratifica e che vengono stipulati nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato. Se tanto l'esecuzione e l'attuazione regionale degli accordi internazionali dello Stato quanto le ratifiche di accordi e intese di competenza della Regione fossero deliberati con legge regionale, i relativi atti potrebbero annoverarsi tra le leggi specializzate, in ragione del contenuto specifico che ad esse è assegnato dallo Statuto. Tali atti, inoltre, presenterebbero elementi di specialità anche per un altro aspetto, dovendo tener conto anche delle prescrizioni di legge statale.

Espressione di una fonte specializzata dovrebbe essere anche la legislazione regionale in materia di coordinamento tributario

---

re del CAL).

e finanziario. Il condizionale è d'obbligo però: lo Statuto, infatti, parla espressamente di una simile disciplina nell'art. 23, c. 3, lett. d), nell'elencare gli atti per i quali è prescritto il parere del CAL; ma nessuna indicazione specifica si ritrova nel Titolo VII, dedicato alla finanza, al bilancio e alla contabilità regionali.

Si tratta – come emerge dai lavori preparatori – di un evidente difetto di raccordo in sede di redazione finale. Deve ritenersi, pur tuttavia, che una potestà regionale di coordinamento tributario e finanziario in riferimento alle politiche di entrata e di spesa regionali e locali discenda dalla previsione espressa contenuta nell'art. 117, comma 3, Cost. che affida alla competenza concorrente la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”. Come ho cercato di argomentare in altra sede <sup>(28)</sup>, proprio i nuovi principi in materia di sistema tributario e finanziario della Repubblica giustificano la configurazione di almeno due livelli di coordinamento: quello nazionale, previsto dall'art. 119, comma 2, Cost., destinato a stabilire i principi generali della finanza pubblica e del sistema tributario della Repubblica come ordinamento generale; e quello regionale, affidato alla legge regionale, in relazione ai livelli di governo di dimensione regionale e infraregionale. Del resto, una specifica funzione di coordinamento regionale si giustifica anche e soprattutto in ragione dell'integrazione tra il livello regionale e locale di governo che si realizza per effetto della disciplina del conferimento delle funzioni amministrative locali sulla base del principio di sussidiarietà.

Per ragioni simili, nello Statuto dell'Emilia-Romagna le autonomie locali hanno voluto che nelle norme concernenti i loro rapporti con la Regione vi fosse espressamente il potere del Consiglio delle autonomie locali di intervenire con propri pareri obbligatori ma non vincolanti nelle decisioni regionali relative al coordinamento tributario e finanziario. Una simile funzione di coordinamento regionale, coessenziale alla Regione come

---

(28) A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004; nonché ID., *Il regime dei trasferimenti finanziari statali. La Regione come ente di governo e di coordinamento finanziario*, in *Giur. cost.*, 2004, p. 652 ss.

ente di governo del sistema delle autonomie locali, dovrà – preferibilmente – essere formalizzata in una legge *ad hoc*. Ma nulla esclude – e del resto la prassi a livello nazionale sembra confermare questa anomala tendenza – che disposizioni di coordinamento siano contenute nella manovra annuale di bilancio. In ogni caso, però, le previsioni di coordinamento tributario e finanziario dovrebbero disporre di una forza formale in grado di vincolare i successivi atti legislativi della Regione (quali, ad esempio le specifiche leggi tributarie e di spesa regionali) <sup>(29)</sup>.

*7. La problematica degli atti aventi forza di legge regionale. I testi unici regionali*

Lo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna non prevede atti della Regione aventi forza di legge analoghi a quelli che gli artt. 76 e 77 della Costituzione attribuiscono alla potestà del governo. La carta regionale, si è visto, affida l'esercizio della funzione legislativa in via esclusiva al Consiglio regionale, prevede la non delegabilità di essa, e disciplina l'esercizio della potestà regolamentare della Giunta regionale nei casi previsti dalla legge regionale.

Con ciò, sia ben inteso, non può dirsi esaurita la questione della configurabilità di atti equiparati alla legge nell'ordinamento regionale. Com'è noto questo tema è alquanto controverso sul piano teorico, anche se la tesi prevalente tende a escludere l'ammissibilità di decreti-legge o decreti legislativi regionali in virtù del principio sul *numerus clausus* delle fonti di rango primario <sup>(30)</sup>. Si deve tuttavia rilevare, alla luce di quanto si è detto in precedenza, che la stessa presenza di atti

---

(29) Un simile modo di ragionare si ritrova chiaramente nell'esperienza dell'ordinamento federale tedesco, nell'ambito del quale la legge di coordinamento tributario e finanziario viene considerata una legge contenente criteri vincolanti la successiva attività di normazione e concretizzazione (cd. *Maßstäbengesetz*). Cfr. BVerfGE, 11 settembre 1999, in *Giur. cost.*, 2000, p. 3571 ss.

(30) Dopo aver introdotto questo tema nel dibattito, vi ritorna, di recente, B. CARAVITA, *L'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, 2/3, p. 323 ss.

fonte di rango legislativo aventi una forza formale atipica metta comunque in discussione il principio di tassatività degli atti fonte primari dell'ordinamento. Le fonti specializzate, in definitiva, ripropongono in termini differenti il tema dei limiti alla potestà statutaria, con specifico riferimento alla possibilità di istituire fonti del diritto diverse da quelle astrattamente previste dalla Costituzione. Ciò conferma che la riflessione su questo specifico punto si sia svolta in maniera piuttosto ideologica, e che forse sarebbe opportuno procedere a una più approfondita meditazione dell'intera problematica. Sta di fatto, tuttavia, che l'accettazione non controversa di questa categoria di atti normativi, a differenza di quanto è avvenuto per gli atti aventi forza di legge della Giunta regionale, testimonia dell'esistenza di un pregiudizio teorico e pratico che sussiste nei confronti degli atti normativi dell'esecutivo regionale e, per converso, del *favor* che assiste la produzione normativa di competenza del Consiglio regionale, qualunque sia la forza formale che ai relativi atti lo Statuto attribuisca.

Il confine tra fonte tipica e fonte atipica è dunque molto sottile. Proprio sul crinale tra legge e atti aventi forza di legge si collocano, ad esempio, le previsioni statutarie dirette a prefigurare testi unici. Tali atti, si sa, costituiscono una categoria alquanto incerta sia sul piano teorico che su quello empirico, non essendo ancora chiaro il confine esistente tra testo unico di mera compilazione e testo unico innovativo, se non nel senso di ritenere i primi atti ricognitivi di norme e di fonti vigenti e i secondi atti che raccolgono norme sparse novando la fonte di produzione, con la conseguenza che nel primo caso è sufficiente una mera autorizzazione del Parlamento e nel secondo è necessaria una legge di delegazione legislativa.

Si è detto, di recente <sup>(31)</sup>, proprio con riferimento alla scelta di adottare questo strumento nell'ordinamento regionale, che i testi unici sarebbero degli "equivoci", perché non sarebbero in grado di assolvere alla funzione per la quale sono previsti (la

---

(31) R. BIN, *La nuova autonomia statutaria*, relazione al convegno ISSIRFA, *Regionalismo in bilico*, presentata a Roma il 30 giugno 2004, paragrafo n. 6.

razionalizzazione del diritto vigente). Si tratta, purtroppo, di considerazioni condivisibili. Ma, aggiungo io, vi sono altri motivi che rendono ulteriormente ambiguo questo strumento normativo.

Basta guardare alla disciplina che è contenuta nell'art. 54 dello Statuto emiliano-romagnolo per rendersi conto della difficoltà di qualificare il testo unico regionale. La competenza a riunire e coordinare la legislazione vigente in testi unici spetta all'Assemblea legislativa, sulla scorta di criteri predefiniti: il testo unico deve disciplinare l'intero settore considerato; deve disporre l'abrogazione espressa delle leggi vigenti da razionalizzare; deve ridurre l'area di competenza della legislazione lasciando "alle norme riunificate il compito di determinare discipline generali e direttive" e "attribuendo alla Giunta regionale l'eventuale ulteriore disciplina in forma regolamentare"; possono essere anche testi di carattere misto, contenenti disposizioni legislative e regolamentari; le disposizioni riunite nel testo unico "esprimono il testo vigente del complesso delle norme da esso coordinate"; devono tendere alla semplificazione dei procedimenti disciplinati dalla legislazione vigente.

Molto complesso è il procedimento deliberativo. L'impulso spetta all'Assemblea che direttamente "individua i casi ed avvia le procedure per la definizione del testo unico"; ma l'Assemblea può chiedere alla Giunta di "predisporre il progetto di testo unico". In tal caso con l'accortezza di fissare, per circoscrivere la discrezionalità della Giunta, "le fonti legislative e regolamentari da raccogliere" e il tempo entro il quale provvedere al riordino delle materie. Il testo unico è approvato con legge regionale, attraverso il procedimento in sede redigente (*supra*, n. 3). L'ultimo comma dell'art. 54 stabilisce anche un effetto di prevenzione per il procedimento di redazione del testo unico, nel senso che i procedimenti di modifica dei provvedimenti oggetto del riordino sono sospesi siano all'emanazione del testo unico stesso, o possono essere assunti nel procedimento di unificazione normativa.

I testi unici regionali, dunque, sono formalmente una legge regionale. Una legge per la quale vale di norma il procedimento

in sede redigente: per fare sistema con quanto stabilito in generale sul procedimento di formazione della legge, deve però ritenersi che il testo unico debba seguire la procedura normale, in sede referente, in tutti i casi in cui l'oggetto tocchi una delle materie coperte da riserva di esame e approvazione da parte dell'Assemblea (art. 51, c. 3). Ciò che riduce notevolmente l'ambito di questo strumento di razionalizzazione.

Ma i profili che suscitano maggiore perplessità sono altri. Quelli previsti dall'art. 54 sono testi unici di carattere innovativo: abrogano leggi vigenti e esprimono il testo vigente delle norme coordinate. Nel prevedere che il testo unico possa razionalizzare la legislazione vigente indicando le norme generali della materia e rinviando a regolamenti della Giunta il potere di disciplinare il resto, la norma statutaria sembra prevedere una anomala fattispecie di delegificazione: non si capisce, infatti, se l'abrogazione delle leggi vigenti nelle parti non rilevanti sia disposta direttamente dal testo unico o se a ciò provveda la Giunta con regolamento. In ogni caso, questa disposizione avrebbe previsto una fattispecie regolamentare non indicata in generale tra i regolamenti regionali (cfr. art. 49, c. 2), e comunque non sufficientemente chiara sotto il profilo del rispetto del principio di legalità dell'amministrazione.

In relazione all'ipotesi in cui il procedimento di formazione segue la via duale (progetto della Giunta, approvazione del Consiglio regionale), occorre verificare se il voto dell'aula solo sul testo unitario, senza possibilità di esame e approvazione articolo per articolo, non comporti una compressione eccessiva delle attribuzioni dell'Assemblea, o non realizzi uno spostamento *sostanziale* di potestà legislativa dal Consiglio regionale alla Giunta <sup>(32)</sup>. Qualunque sia la risposta, ho l'impressione che anche qui siamo in presenza di uno strumento normativo di

---

(32) Altre disposizioni statutarie, in modo più esplicito, parlano di "delega" approvata con legge regionale al riordino e al coordinamento a vantaggio della Giunta regionale: cfr. l'art. 44 St. Calabria, il quale prevede che il testo delegato sia approvato con unico voto dal Consiglio regionale, previo parere del CAL e della Consulta statutaria. Analoga disposizione nell'art. 40 St. Umbria. Nel caso emiliano-romagnolo il richiamo esplicito della procedura redigente dovrebbe assicurare comunque l'esame e l'approvazione articolo per articolo almeno in commissione.

confine, che dà luogo quantomeno a un *tertium genus* tra legge e atto avente forza di legge, un ulteriore esempio di “fonte specializzata” si direbbe, almeno funzionalmente (il riordino della normazione vigente).

Lo Statuto emiliano-romagnolo, tuttavia, nulla dice quanto all’efficacia delle norme riordinate nel testo unico. Altri Statuti, invece, prevedono all’uopo clausole di abrogazione espressa o clausole di abrogazione espressa con contestuale sostituzione di norme<sup>(33)</sup>. Ma, al di là della natura di siffatte clausole, la sostanza non cambia, proprio perché si deve comunque stabilire il regime giuridico delle disposizioni prodotte dal testo unico. Si tratta di norme di legge come tutte le altre, oppure sono norme legislative a forza passiva rinforzata?

### 8. Il referendum abrogativo

Fonte del diritto regionale, sia pure nell’accezione kelseniana di strumento di “legislazione negativa”, è il referendum abrogativo. Il particolare *favor* che nella Costituzione riceve il referendum regionale, espressamente previsto in relazione a leggi e provvedimenti amministrativi regionali e indicato tra gli oggetti rientranti nel contenuto necessario degli Statuti regionali, viene solo in parte accolto anche nell’ordinamento dell’Emilia-Romagna.

Nonostante, come già ricordato, la Regione individui tra i propri valori fondanti quello della “democrazia partecipata”, e nonostante gli istituti di cd. democrazia diretta ricevano ampia trattazione nello Statuto, la disciplina dettata sembra piuttosto ispirata a criteri restrittivi; e, comunque, non sembra aver fatto tesoro delle difficoltà applicative che l’esperienza referendaria (specie abrogativa) aveva posto sul tappeto<sup>(34)</sup>.

---

(33) Cfr. nel primo caso art. 44, c. 3 St Toscana; e nel secondo l’art. 44, c. 4, St. Calabria.

(34) È sintomatico dell’atteggiamento di “contenuta diffidenza” che il legislatore statutario mantiene nei confronti di simili istituti la norma contenuta nell’art. 15, c. 4, laddove si stabilisce che “le leggi regionali definiscono i limiti e le norme di attua-

Il referendum abrogativo, in particolare, può avere ad oggetto in tutto o in parte leggi regionali, regolamenti regionali e atti amministrativi di interesse generale. L'art. 20 individua i soggetti legittimati a farne richiesta e indica i limiti di ammissibilità del referendum. L'elenco, peraltro, non può – come dovrebbe – ritenersi tassativo. Ciò in presenza di una norma che, nel rinviare alla legge regionale per quanto concerne il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo di competenza della Consulta di garanzia statutaria, prevede che vengano stabiliti “criteri di omogeneità e univocità del quesito”. In questo modo, è evidente, si consegna al legislatore di attuazione la possibilità di utilizzare il criterio dell'omogeneità senza limiti precostituiti.

L'unica disposizione degna di nota, che sembra venire incontro a taluni problemi applicativi, è quella che di fronte a interventi legislativi diretti, *medio tempore*, a modificare l'oggetto della richiesta referendaria, prevede con maggiore nettezza il potere della Consulta di garanzia statutaria di dichiarare la cessazione delle operazioni referendarie oppure di trasferire il quesito referendario (art. 20, c. 4). Il criterio adottato fa riferimento all'intervento legislativo che “risponda appieno al quesito referendario”, nel senso che la cessazione può essere pronunciata solo quando tra novella legislativa e oggetto del referendum abrogativo vi sia una sostanziale coincidenza <sup>(35)</sup>.

Nulla di nuovo, invece, quanto al *quorum* strutturale e al *quorum* funzionale. Lo Statuto ripete la tradizionale formula che prescrive la partecipazione della maggioranza degli elettori della Regione nel primo caso, e la maggioranza dei voti validamente espressi nel secondo. Ma è chiaro che in questo modo nessun argine viene posto al rischio che i referendum possano

---

zione degli istituti di democrazia diretta contemplati nel presente titolo”.

(35) La norma potrebbe essere vanificata, tuttavia, dalla previsione secondo la quale “i pareri della Consulta, salvi gli effetti espressamente previsti da disposizioni di legge o di regolamento, non determinano alcun obbligo, salvo quello di motivare in caso di dissenso rispetto al parere espresso” (art. 69, c. 2). Ma deve ritenersi al riguardo prevalente il contenuto prescrittivo dell'art. 20, nella parte in cui radica il potere della Consulta di disporre la cessazione o il trasferimento, decisione, questa, che non può affatto confondersi con un qualsiasi parere affidato alla competenza dell'organo di garanzia.

essere elusi attraverso il ricorso all'astensione dal voto. Una soluzione diversa poteva essere quella che, insieme ad Augusto Barbera, avevo suggerito quando ipotizzavo di computare il *quorum* strutturale sulla percentuale degli elettori politicamente attivi nell'ultima elezione: formula questa che è stata fatta propria dall'art. 75, c. 4, dello Statuto della Regione Toscana<sup>(36)</sup>, e che ora è pure avvalorata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 372 del 2004 quando, nel respingere i rilievi di costituzionalità sollevati dal Governo, riconosce che “non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime votazioni del Consiglio regionale”.

Dal punto di vista della teoria dei processi decisionali, va segnalato che nello Statuto regionale istituti di democrazia diretta e istituti di democrazia rappresentativa costituiscono ancora altrettanti strumenti “paralleli” di decisione politica, destinati a non essere integrati. Nessuna disposizione statutaria, infatti, si preoccupa di sciogliere il nodo del seguito del referendum abrogativo, o di chiarire l'effetto del referendum consultivo (previsto genericamente “per l'espressione di una valutazione della comunità regionale”, art. 21). Segno questo, evidente, di una concezione ancora troppo legata a stereotipi di tipo paternalistico nei confronti del “popolo bambino”. L'occasione però poteva essere colta pienamente, andando proprio alla ricerca di strumenti per realizzare un diverso temperamento di quei due circuiti di decisione politica<sup>(37)</sup>.

---

(36) Che così recita: “La proposta di abrogazione soggetta a referendum è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi”. Cfr. A. BARBERA, A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Bologna, 2003, p. 245.

(37) A questo proposito merita di essere segnalato il referendum propositivo previsto nello Statuto della Regione Lazio (art. 62).

### 9. *Le fonti espressione di autonomia degli organi statutari*

L'art. 27, c. 4 stabilisce che "l'Assemblea adotta i propri regolamenti e le loro modifiche a maggioranza assoluta dei suoi componenti" e che i regolamenti "sono emanati con decreto del Presidente dell'Assemblea". Anche se nessuna disposizione prescrive che i regolamenti interni siano pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione, deve ritenersi quest'ultimo un adempimento comunque dovuto, in considerazione della rilevanza normativa delle disposizioni regolamentari. Lo Statuto si limita a stabilire che l'Assemblea adegua il proprio regolamento "entro sei mesi dalla data di entrata in vigore", chiarendo che in via transitoria "si applica ove possibile il regolamento interno vigente" (art. 73, c. 2).

Ragioni concorrenti spingono a ritenere il regolamento del Consiglio regionale fonte di norme giuridiche: l'autonomia dell'organo; la previsione statutaria del potere regolamentare come potere di stabilire norme relative alle principali funzioni dell'Assemblea tra cui, soprattutto, quelle concernenti il procedimento di formazione della legge; l'efficacia anche esterna riconosciuta al regolamento, in riferimento a altri organi regionali e ai soggetti privati. Analoghe considerazioni, con i dovuti adattamenti, possono essere svolte in relazione agli altri organi regionali che nello Statuto vengono espressamente dotati di potestà di autoregolamentazione.

Lo Statuto, però, non distingue tra regolamento e regolamento: il termine utilizzato nell'art. 27 è "regolamenti" al plurale, mentre più spesso il vocabolo è utilizzato al singolare (art. 28, c. 2; art. 30, c. 1; art. 31; art. 35, c. 1; art. 38, c. 1, 2 e 5; art. 40, c. 1). L'art. 27, c. 4, prescrive per tutti i regolamenti interni la maggioranza qualificata del 50 per cento più uno dei componenti l'Assemblea<sup>(38)</sup>. Invece l'art. 31 detta i principi del regolamento interno, stabilendo che esso disciplina "l'organizzazione istituzionale dell'Assemblea legislativa, la

---

(38) Maggioranze qualificate di diverso grado sono previste dall'art. 22 St. Toscana, dall'art. 25 St. Lazio. La maggioranza assoluta ricorre nell'art. 26 St. Calabria, l'art. 18 St. Liguria, l'art. 37 St. Puglia, l'art. 48 St. Umbria.

sua attività e le relative procedure, persegue l'obiettivo di rafforzare e valorizzare sia la funzione legislativa e di controllo, sia i ruoli della maggioranza e delle opposizioni". L'uso impreciso del linguaggio non consente di distinguere, come invece si dovrebbe fare, tra il regolamento generale del Consiglio e i minori regolamenti interni che disciplinano l'organizzazione delle attività degli altri organi consiliari. Una soluzione interpretativa ragionevole è quella di ritenere che il procedimento aggravato prescritto dall'art. 27 valga solo per il regolamento generale, ben potendo gli altri regolamenti essere deliberati a maggioranza semplice. Inoltre, come normalmente accade nel diritto parlamentare, i minori regolamenti devono ritenersi subordinati al regolamento generale d'assemblea.

Numerose disposizioni dello Statuto valorizzano il regolamento consiliare ben al di là della sfera giuridica interna: il regolamento è configurato quale strumento normativo di cui l'Assemblea legislativa dispone per disciplinare le relazioni interorganiche e quelle tra il Consiglio, i singoli cittadini e la società civile. L'art. 31 prevede che il regolamento disciplini i poteri di iniziativa e di consultazione della Giunta regionale, e che valorizzi il procedimento legislativo favorendo "la partecipazione dei singoli cittadini e della società civile alla formazione delle scelte politiche" <sup>(39)</sup>. Gli articoli 23, c. 6 e 69, c. 1, inoltre, prevedono che il regolamento interno disciplini i rapporti tra Assemblea e, rispettivamente, Consiglio delle autonomie locali e Consulta di garanzia statutaria. È il regolamento, in particolare, che "disciplina le modalità e i termini" nei quali il CAL adotta i pareri di sua competenza; mentre i "pareri di conformità allo Statuto" della Consulta di garanzia statutaria "sono richiesti nei casi, nei modi e nelle forme previste dal regolamento dell'Assemblea legislativa". In questi casi, è evidente, l'Assemblea attraverso il regolamento finisce per condizionare l'autonomia che lo Statuto pure riconosce a detti organi, sottra-

---

(39) Va ricordato che, a questo riguardo, l'art. 19 prevede l'integrazione della disciplina regolamentare con i protocolli di consultazione delle associazioni interessate a partecipare al procedimento legislativo e alla definizione degli indirizzi programmatici generali. Cfr. *supra* paragrafo n. 4.

endo spazi di intervento (e di autonomia) alla disciplina dei rispettivi regolamenti interni.

Fonti di diritto, espressione di autonomia statutariamente riconosciuta, sono anche i regolamenti dei principali organi della Regione. È lo Statuto stesso che prevede il regolamento del Consiglio delle autonomie locali (art. 23, c. 8), il regolamento della Giunta regionale (art. 45, c. 6), il regolamento della Consulta di garanzia statutaria (art. 69, c. 6) <sup>(40)</sup>. Il regolamento del CAL è deliberato a maggioranza assoluta dei propri componenti, e detta norme di organizzazione e funzionamento, anche per quanto concerne la disciplina dei rapporti tra il Consiglio delle autonomie e le associazioni degli enti locali. In questo ambito può ritenersi esistente una riserva di disciplina, che porta a interpretare restrittivamente il rinvio alla legge regionale per quanto concerne la composizione e le modalità di formazione e di funzionamento del CAL (art. 23, c. 9): del resto la norma individua puntualmente i criteri legali in ordine (solo) alla rappresentanza, al numero e alle risorse dell'organo. Anche il regolamento della Consulta, "organo autonomo e indipendente della Regione", è deliberato a maggioranza assoluta dei componenti. Solo per il regolamento della Giunta regionale è prevista la pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione (ma, come detto, ciò non esclude la pubblicazione anche degli altri).

#### **10.**     *La potestà regolamentare regionale. Gli atti amministrativi urgenti*

La potestà regolamentare viene espressamente disciplinata nello Statuto regionale dell'Emilia-Romagna. In linea con l'orientamento della Corte costituzionale che, dopo la legge cost. n. 1 del 1999, affida allo Statuto il potere di individuare il

---

(40) Anche se non espressamente previsto, deve ritenersi implicitamente ammesso anche nel caso del difensore civico, "organo autonomo e indipendente della Regione, a cui viene riconosciuta una propria autonomia finanziaria e organizzativa", il potere di darsi un proprio regolamento (anche se gran parte della disciplina sembra essere affidata alla legge regionale).

soggetto competente a deliberare regolamenti regionali <sup>(41)</sup>, la carta regionale prevede due tipi di potestà regolamentare di competenza del legislativo e dell'esecutivo regionale. L'Assemblea legislativa è competente a "deliberare i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali" (art. 28, c. 4, lett. n)); la Giunta regionale, invece, "approva i regolamenti nei casi previsti dalla legge regionale" (art. 49, c. 2); per tutti i regolamenti è prevista la possibilità di chiedere il parere di conformità statutaria della Consulta di garanzia (art. 69, comma 1, lett. c)).

I regolamenti dell'Assemblea sono considerati espressione della potestà regolamentare che la Costituzione astrattamente prevede all'art. 117, comma 6, prima proposizione. Ma questa norma non è affatto chiara, tanto che in dottrina si è dubitato che la norma comportasse una delega di potestà regolamentare, ipotizzandosi invece una delega di funzioni amministrative <sup>(42)</sup>. Ciò nonostante, costituisce un dato ormai consolidato che le Regioni hanno inteso nel primo senso la previsione costituzionale, affidando di conseguenza la potestà regolamentare delegata ai rispettivi Consigli regionali. Che cosa siano poi questi regolamenti e, soprattutto, quale forza formale essi abbiano, specie nei rapporti con gli altri regolamenti regionali, è e, forse, resterà un mistero. O, forse, avremo modo di scoprirlo quando l'esperienza concreta ci metterà di fronte disposizioni regolamentari regionali adottate da organi diversi e che dispongono diversamente. C'è da chiedersi, tuttavia, se la legittima aspettativa di riequilibrare i poteri all'interno della Regione possa giustificare la confusione che si sta scontando sul piano degli atti normativi regionali. Almeno finora, però, ragioni difensive dell'istituto consigliare hanno impedito ai nuovi Statuti regionali di distribuire razionalmente il potere di normazione primaria e secondaria tra il Consiglio e la Giunta, evitando di prevedere problematiche deroghe al principio di separazione dei poteri.

Al di là della competenza regolamentare dell'Assemblea, lo

---

(41) Cfr. Corte cost. sent. n. 313 del 2003; nonché sent. n. 324 del 2003.

(42) Cfr. R. BIN, *op. cit.*

Statuto prevede una potestà regolamentare di carattere generale in capo alla Giunta regionale. In realtà, come anticipato, la scelta statutaria sembra muoversi nel senso di richiedere un'autorizzazione legislativa *singulatim*: i regolamenti della Giunta sono deliberati "nei casi previsti dalla legge", nel senso che lo Statuto sembra voler escludere una disciplina legislativa di tipo generale della potestà regolamentare dell'esecutivo, sulla falsa riga di quella contenuta, per i regolamenti del Governo, nell'art. 17, comma 1, della legge n. 400 del 1988. Di conseguenza sarà la legge regionale, di volta in volta, a stabilire il tipo di potestà regolamentare esercitabile dalla Giunta regionale.

Espressamente è previsto che la potestà regolamentare esercitata in relazione ai regolamenti comunitari sia di "esecuzione" e avvenga "nei limiti stabiliti dalla legge regionale"; mentre in materia tributaria l'art. 67, c. 2, contempla regolamenti per "l'attuazione e l'esecuzione delle leggi tributarie", aggiungendo però che in tal caso "con legge" regionale devono essere fissati "principi e criteri direttivi secondo le norme e le procedure per i regolamenti previste dal presente Statuto".

Norme sparse – apparentemente prive di coordinamento – prevedono anche l'acquisizione di pareri sullo svolgimento della potestà regolamentare. La legge regionale può richiedere per qualsivoglia regolamento il previo parere della Consulta di garanzia statutaria (art. 56, c. 3); mentre solo per i regolamenti dell'esecutivo (esclusi quindi i regolamenti delegati ai sensi dell'art. 117, comma 6, Cost.) è prescritto che l'Assemblea legislativa esprima parere di conformità con lo Statuto e la legge regionale (l'art. 28, c. 4, lett. n) (<sup>43</sup>).

I regolamenti sono emanati con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente (art. 56). Restano salvi i regolamenti deliberati dall'Assemblea, per i quali, però, non è dato capire chi provvede all'emanazione (<sup>44</sup>). Ma il dubbio, ingene-

---

(43) Resta tuttavia da chiarire come questa disposizione si concili con la previsione del potere di controllo di conformità statutaria affidato dall'art. 69 alla Consulta di garanzia che riguarda, in linea generale, tutti i regolamenti regionali.

(44) Esplicito è invece l'art. 34, c. 1, lett. i), St. Calabria; l'art. 65, c. 1, lett. b), St.

rato dalla pessima formulazione dello Statuto, dovrebbe essere fugato dalla regola costituzionale che affida al Presidente della Giunta regionale il potere di emanare (tutti) i regolamenti regionali (art. 121 Cost.).

Il decreto di emanazione deve recare in premessa “gli elementi essenziali relativi al fondamento giuridico del regolamento”; (tutti) i regolamenti devono essere pubblicati sul Bollettino ufficiale della Regione, in una sezione distinta da quella riservata alle leggi, secondo una numerazione progressiva (art. 56, c. 4).

Lo Statuto provvede anche a dettare una regola di composizione del concorso tra regolamento regionale e regolamento locale, prevedendo in via generale un principio cedevolezza delle norme regolamentari regionali nelle materie di competenza degli enti locali in ragione dell’entrata in vigore di norme regolamentari locali (art. 49, c. 3).

Di particolare interesse, anche se formulata in modo ambiguo e incompleto, è la disposizione contenuta nell’ultimo comma dell’art. 49: “la legge individua i presupposti in presenza dei quali la Giunta può adottare in via d’urgenza atti amministrativi in materia di competenza dell’Assemblea, salvo ratifica da parte di questa”. Lo Statuto, evidentemente, ha voluto prevedere uno strumento in grado di essere utilizzato, in assenza di atti normativi regionali analoghi al decreto-legge, in situazioni non altrimenti fronteggiabili. La norma statutaria sembra prefigurare la disciplina di un procedimento legislativo diretto a prevedere l’adozione da parte della Giunta regionale di ordinanze contingibili e urgenti <sup>(45)</sup>.

Intesa in questo senso la previsione merita senza dubbio apprezzamento: in questo modo la Regione supera la problematica degli atti regionali con forza di legge adottando uno strumento che consente interventi immediati, di carattere *extra ordinem*, ma che non sono destinati a innovare l’ordinamento giu-

---

Umbria.

(45) Una norma non particolarmente esplicita è quella che nello St. Toscana affida al Presidente della Regione il potere di adottare “i provvedimenti d’urgenza di competenza regionale previsti dalla legge”.

ridico. Le ordinanze contingibili e urgenti, com'è noto <sup>(46)</sup>, sono atti amministrativi, non già atti normativi, che, tuttavia, per espressa previsione di legge, hanno la forza di derogare (non abrogare o modificare stabilmente) disposizioni legislative vigenti, proprio in ragione dell'urgenza di provvedere. La giurisprudenza costituzionale ha da tempo stabilito una serie di principi generali che devono assistere l'esercizio dei poteri contingibili e urgenti, tra i quali il principio di legalità, il principio di proporzionalità tra misura e evento, la garanzia del riparto di attribuzioni tra livelli di governo territoriale.

Il fatto che la norma statutaria preveda la possibilità di una ratifica da parte dell'Assemblea, significa che i provvedimenti adottati in via d'urgenza dalla Giunta, che restano efficaci per il tempo necessario a far fronte all'evento che richiede l'intervento d'urgenza, possono essere sempre recepiti dal Consiglio regionale con proprio atto (una legge o un atto generale a seconda dei casi), per stabilizzarne gli effetti.

## 11. *Considerazioni di sintesi*

Non so se alla luce dell'analisi svolta sia possibile parlare di un "sistema di fonti della Regione". È un dato, tuttavia, che lo Statuto dell'Emilia-Romagna si diffonda lungamente in materia di processi di produzione normativa.

Le fonti del diritto della Regione si caratterizzano per la pluralità e la differenziazione degli atti giuridici. Lo Statuto regionale, infatti, ha utilizzato il potere di definire i processi di decisione politica regionale in maniera ampia, andando ben oltre la tradizionale tripartizione tipologica Statuto, legge, regolamento. L'individuazione e la disciplina degli atti fonte, in particolare, è avvenuta differenziando soprattutto sul piano orizzontale, attraverso la distribuzione della potestà normativa secondo il crite-

---

(46) Cfr. A. MORRONE, *I poteri di ordinanza contingibili e urgenti: l'integrazione del diritto eccezionale nel sistema delle fonti e dei livelli di governo territoriale*, in *Rivista giuridica dell'ambiente*, 1996, p. 258 ss.

rio della specialità. Come dimostra la presenza di numerose leggi a competenza specializzata, insieme alle numerose riserve di competenza normativa stabilite a favore degli organi dotati di autonomia statutariamente garantita. In questo modo l'ordine gerarchico delle fonti, strutturato secondo il *continuum* Statuto legge regolamento, è arricchito e reso perciò più complesso per effetto della presenza di altre fonti di produzione normativa che, seppur astrattamente ascrivibili entro categorie generali, presentano caratteristiche di forma e di contenuto che le collocano in regime di separazione delle competenze rispetto a tutti gli altri atti normativi.

In questo contesto il delicato problema dei limiti alla potestà statutaria di istituire nuove fonti di produzione normativa potrebbe mutare prospettiva. Nella teoria delle fonti costituisce un principio indiscusso quello secondo il quale i poteri costituiti non possono derogare al *numerus clausus* delle fonti primarie, nel senso che le fattispecie tipologiche sono solo quelle espressamente autorizzate dalla Costituzione. Di fronte a fonti specializzate istituite con lo Statuto regionale dobbiamo chiederci se quel principio viene rispettato oppure eluso. In breve: può lo Statuto disciplinare fonti tipiche e contemporaneamente (attraverso aggravamenti procedurali o riserve di competenza) differenziarne la forza normativa? Una via per ammettere una simile evenienza – peraltro tutta da dimostrare – potrebbe trovarsi ammettendo che il divieto di fonti in deroga al *numerus clausus* riguardi solo l'istituzione di nuovi tipi di fonte e non anche la modulazione della forza formale di fattispecie tipologiche enumerate. Solo in questo modo, infatti, leggi regionali a efficacia specializzata potrebbero ritenersi compatibili con la Costituzione<sup>(47)</sup>.

In secondo luogo va rilevato che la pluralità delle fonti, nonostante il criterio della specialità, non sempre equivale a certezza normativa: in molti punti, infatti, il confine tra gli atti normativi resta non del tutto definito con chiarezza. Così, ad

---

(47) Resta il fatto che fino ad ora nessun ricorso governativo avverso gli Statuti approvati ha posto una simile domanda alla Corte, e quindi la questione non può dirsi per questo aspetto ancora chiusa.

esempio, nel rapporto tra lo Statuto, il regolamento dell'Assemblea legislativa, è possibile notare un continuo intreccio tra i rispettivi campi di intervento, nel senso che a volte è lo Statuto a fissare norme che sarebbero proprie del regolamento interno, così come il regolamento dell'Assemblea spesso arriva a regolare i rapporti tra Regione e soggetti privati.

È significativo altresì che l'apertura dei procedimenti di produzione normativa regionale avvenga anche a vantaggio di soggetti istituzionalmente estranei al circuito degli organi di decisione politica. Le norme sulla cd. democrazia partecipativa perseguono proprio l'obiettivo di rinsaldare e riempire di nuove possibilità il rapporto tra rappresentante e rappresentato. Lo scopo dichiarato è quello di moltiplicare i luoghi di incontro e di confronto, cercando di rendere i procedimenti di deliberazione politico-normativa possibilmente più trasparenti e democratici. Tutto ciò va detto senza peraltro nascondersi che gli strumenti previsti, se non vengono adeguatamente calibrati secondo efficacia e efficienza, corrano seriamente il rischio di essere o troppo ambiziosi per essere credibilmente realizzati, o eccessivamente onerosi per la funzionalità complessiva dei procedimenti deliberativi.

È sicuro, infine, che nella pluralità dei processi di decisione politica della Regione è l'Assemblea legislativa che assume una posizione centrale e prevalente. La moltiplicazione e la specializzazione delle fonti nell'ordinamento regionale riguarda soprattutto il livello delle fonti di rango legislativo; sul versante delle fonti secondarie, è alla legge regionale che lo Statuto assegna il compito di definire caso per caso l'ambito di esercizio del potere regolamentare dell'esecutivo regionale; del resto è attraverso il regolamento dell'Assemblea legislativa che la Regione disciplina le relazioni con tutti gli altri organi regionali, nonché i rapporti con i cittadini e i soggetti della società che sono chiamati a interagire con la Regione. Una così cospicua valorizzazione del Consiglio regionale nell'ambito dei principali processi di decisione – che ha numerosi punti di contatto con l'esperienza storica della cd. centralità parlamentare – sembra ciò nonostante stridere con la scelta statutaria di confermare

l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Regione. Del resto, se si guardano le norme sulla forma di governo regionale, si vede chiaramente la volontà statutaria di circoscrivere, per quanto possibile, i poteri di indirizzo e di governo del Presidente eletto e dell'esecutivo regionale a vantaggio dell'Assemblea. Non è questa la sede per approfondire questa tematica. Si può solamente porre un quesito: in un sistema nel quale la quasi totalità dei processi di decisione politica viene affidata alla responsabilità dell'assemblea legislativa, non si finisce per porre una pesante ipoteca sulla capacità di decidere della Regione? Di fronte a questo rischio l'unica certezza sembra proprio l'eventualità che le classi dirigenti regionali hanno voluto scongiurare: e cioè assemblee legislative (sempre più) deboli e (sempre più) forti presidenti regionali.