

LIBER AMICORUM
DI
PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

Tomo II

CACUCCI  EDITORE

BARI – 2016

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2016 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile
è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso
con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di
fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il con-
senso dell'autore e dell'editore.

INDICE GENERALE

TOMO I

Presentazione	3
<i>Antonio D'Atena</i>	
Curriculum vitae di Piero Alberto Capotosti	7
Produzione scientifica di Piero Alberto Capotosti	9
Articoli sui giornali e interviste	19
Principali abbreviazioni	37

PARTE PRIMA

GIORNATA IN RICORDO DI PIERO ALBERTO CAPOTOSTI PRESIDENTE EMERITO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Saluto di apertura della giornata	43
<i>Alessandro Criscuolo</i>	

RELAZIONI:

1. Piero Alberto Capotosti e l'immunità parlamentare	47
<i>Giuliano Amato</i>	
2. Le competenze trasversali nel contributo di Piero Alberto Capotosti ...	51
<i>Giuseppe Tesauero</i>	
3. <i>Quantum mutatus ab illo</i> ... Piero Alberto Capotosti giudice costituzionale e la forma di governo regionale	59
<i>Nicolò Zanon</i>	

INTERVENTI:

- | | |
|--|----|
| 1. Piero Alberto Capotosti: un Ricordo, una Testimonianza, un Ringraziamento | 67 |
| <i>Giovanni Maria Flick</i> | 73 |
| 2. Il ricordo di un Amico | |
| <i>Annibale Marini</i> | |

PARTE SECONDA

SCRITTI IN MEMORIA DI PIERO ALBERTO CAPOTOSTI

- | | |
|---|-----|
| 1. L'Illecito Antitrust..... | 79 |
| <i>Guido Alpa</i> | |
| 2. Europa. Le cause di una depressione diffusa..... | 95 |
| <i>Vincenzo Atripaldi</i> | |
| 3. Rileggendo "il cittadino come arbitro": note minime su Capotosti "politico", con una testimonianza sulla vice-presidenza del CSM ... | 109 |
| <i>Enzo Balboni</i> | |
| 4. Lingua e diritto con speciale attenzione all'esperienza costituzionale italiana..... | 121 |
| <i>Sergio Bartole</i> | |
| 5. Testo unico, novella normativa e attività di cognizione del diritto oggettivo | 131 |
| <i>Francesco Bertolini</i> | |
| 6. La sentenza Schrems e la costruzione del diritto europeo della privacy..... | 155 |
| <i>Raffaele Bifulco</i> | |
| 7. Per uno "statuto" delle decisioni sugli effetti temporali delle sentenze costituzionali: il principio della domanda e l'esigenza del contraddittorio | 173 |
| <i>Agatino Cariola</i> | |
| 8. Diritto, processo e giustizia nel pensiero di Piero Calamandrei | 187 |
| <i>Enzo Cheli</i> | |
| 9. Concorrenza, statalismo e crisi dell'autonomia deontologica | 195 |
| <i>Giuseppe Colavitti</i> | |
| 10. Costituzioni, Governo, Istituzioni | 241 |
| <i>Enrico Cuccodoro</i> | |
| 11. Luci ed ombre della riforma costituzionale Renzi-Boschi | 259 |
| <i>Antonio D'Atena</i> | |
| 12. Innovazioni utili e limiti della riforma costituzionale <i>in itinere</i> | 275 |
| <i>Gian Candido De Martin</i> | |

n Ringra-	67
.....	73
POTOSTI	79
.....	95
Capotosti I CSM ...	109
stituzionale	121
l diritto og-	131
o della pri-	155
lle sentenze contraddit-	173
ndrei	187
ica	195
.....	241
.....	259
tinere	275

13. Autonomia in dipendenza della Banca D'Italia?	293
<i>Giuseppe Di Gaspare</i>	
14. La responsabilità civile dei giudici: recenti novità	311
<i>Fabio Elefante</i>	
15. Ancora qualche riflessione sul dibattito suscitato dalla sentenza n. 1 del 2014 alla luce dell'inserimento del controllo preventivo di legittimità sulle leggi elettorali (e sullo stesso "italicum") nella revisione costituzionale in corso	347
<i>Francesco Gabriele</i>	
16. Il giudice costituzionale come giudice europeo	369
<i>Franco Gallo</i>	
17. Limiti e rigidità dell'attuale forma di governo regionale	383
<i>Alessandro Gigliotti</i>	

TOMO II

18. Innovations institutionnelles et séparation des pouvoirs: considérations sur le dangereux chevauchement des différentes lois électorales italiennes	407
<i>Fulco Lanchester</i>	
19. La questione degli atti regionali aventi forza di legge. Una giurisprudenza costante a costituzione variata	419
<i>Gavina Lavagna</i>	
20. Il diritto alla "giusta imposizione". La prospettiva del "costituzionalista"	447
<i>Stelio Mangiameli</i>	
21. La riforma della responsabilità civile dei magistrati fra crisi della sovranità e costituzionalismo multilivello	473
<i>Francesco Saverio Marini</i>	
22. Idea di persona e pluralismo sociale	481
<i>Angelo Mattioni</i>	
23. Opinione dissenziente e costituzione pluralista. Riflessioni a margine di una nota e controversa giurisprudenza costituzionale	499
<i>Paolo Mezzanotte</i>	
24. Su alcune questioni di metodo nell'insegnamento del diritto pubblico	515
<i>Roberto Nania</i>	
25. Regioni a statuto speciale e riforma costituzionale. Note minime su una singolare norma transitoria	523
<i>Valerio Onida</i>	
26. Persona, ambiente e sviluppo	529
<i>Pietro Perlingieri</i>	

27. Il tipo contrattuale: autonomia e subordinazione dopo il <i>Jobs Act</i> . . .	545
<i>Roberto Pessi</i>	
28. Costituzione e diritto internazionale.	561
<i>Andrea Pisaneschi</i>	
29. Concorrenza e regolazione	577
<i>Giovanni Pitruzzella</i>	
30. Transitando per l'equilibrio di genere l'atto politico diventa sindacabile e dunque non è più "politico"?	585
<i>Margherita Raveraira</i>	
31. Il futuro delle costituzioni nell'epoca della globalizzazione. Identità nazionale e "stato costituzionale cooperativo" nella Costituzione della Repubblica federativa del Brasile del 1988	599
<i>Paolo Ridola</i>	
32. Doveri costituzionale di fedeltà e integrazione politica entro il paradigma funzionale dei doveri pubblici.	613
<i>Francesco Rimoli</i>	
33. La pari dignità sociale: qualche spunto per una riflessione su scelte dei costituenti e potenzialità di un principio costituzionale	633
<i>Maria Grazia Rodomonte</i>	
34. Il diritto regionale, una disciplina "in declino"?	651
<i>Antonio Ruggeri</i>	
35. I tipi di potestà legislativa statale e regionale nel progetto di riforma costituzionale Renzi-Boschi	665
<i>Gino Scaccia</i>	
36. Il "dominio" degli effetti temporali delle decisioni d'incostituzionalità	687
<i>Giovanni Serges</i>	
37. Il Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura nella costituzione e nella legge	707
<i>Gaetano Silvestri</i>	
38. Giovanni Gentile e il primo concorso alla cattedra di diritto corporativo	721
<i>Paolo Simoncelli</i>	
39. L'affermazione di <i>e-Government</i> ed <i>e-Democracy</i> nello Stato costituzionale.	743
<i>Filippo Vari</i>	
40. Interessi e sopravvenienze contrattuali	755
<i>Gerardo Villanacci</i>	
Elenco degli Autori	765

GAVINA LAVAGNA

LA QUESTIONE DEGLI ATTI REGIONALI AVENTI FORZA DI LEGGE. UNA GIURISPRUDENZA COSTANTE A COSTITUZIONE VARIATA

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'illegittimità costituzionale dei decreti legge regionali. La sentenza 28 luglio 1959 n. 50. – 3. Le decisioni della Corte Costituzionale sulle leggi regionali di delegazione. – 3.1 La sentenza 15 luglio 1959 n. 47. L'illegittimità della delegazione regionale per omessa indicazione dei criteri e principi direttivi. – 3.2 La sentenza 9 giugno 1961 n. 32. – 3.3. La sentenza 23 marzo 1983 n. 69. Ancora in tema di decreti legislativi regionali. – 4. La questione dei testi unici. – 4.1. La sentenza 14 giugno 1962 n. 51 in tema di T.U. della Regione. – 4.2. La sentenza 24 maggio 1985 n. 162. Ancora in tema di Testi Unici. – 4.3. La sentenza 4 aprile 1990 n. 166. Testi Unici di mera compilazione e riemersione di vecchie questioni per risolverne nuove. – 5. La giurisprudenza della Corte in tema di atti regionali aventi forza di legge a seguito del rinnovato Titolo V della Costituzione. – 5.1. La sentenza 3 luglio 2002 n. 304. Lo Statuto regionale e la questione relativa alla possibile previsione di altre fonti del diritto. – 5.2. La sentenza 6 dicembre 2004 n. 378. La dichiarazione di infondatezza quale occasione per ribadire l'inammissibilità degli atti regionali con forza di legge. – 5.3. Con la sentenza 17 dicembre 2010 n. 361 la Corte chiude, senza risolvere, la questione degli atti regionali aventi forza di legge.

1. Premessa.

La questione relativa alla possibilità da parte della Giunta di adottare atti normativi regionali aventi forza di legge, oltre a fornire interesse di studio dal punto di vista teorico, per le posizioni a favore e contro avanzate nel corso del tempo dalla dottrina giuspubblicistica italiana, richiede, a nostro avviso, particolare considerazione per la posizione della Corte Costituzionale che, chiamata in più occasioni a pronunciarsi a riguardo, ha assunto nel tempo, una posizione costante e consolidata. Sin dalle prime decisioni in materia di decretazione di urgenza e di delega legislativa a livello regionale, la Corte ha infatti negato la facoltà della Giunta di poter adottare provvedimenti ai sensi degli articoli 76 e 77 Cost. trattandosi di disposizioni che hanno carattere eccezionale e non possono, pertanto, trovare applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato (sent. 23 marzo 1983 n. 6).

L'indirizzo espresso dalla Corte Costituzionale sul tema e che avremo modo nel corso dell'indagine di ricostruire sin dalle prime pronunce, è rimasto nel tempo invariato, anche a seguito delle riforme introdotte con le leggi costituzionali 1 del 1999 e 3 del 2001.

In particolare dopo la revisione del Titolo V se, in sede dottrinale, per le Regioni di diritto comune, a sostegno dell'ammissibilità, si sono proposti argomenti che richiamavano la competenza dello Statuto a disciplinare, nell'ambito della forma di governo, il sistema delle fonti sottolineando come l'incremento delle competenze legislative regionali richiedesse la previsione di atti normativi aventi forza di legge regionali quali il decreto legge ovvero il decreto legislativo, tali ragionamenti non sono stati comunque sufficienti per superare il principio dell'inderogabilità delle competenze normative secondo cui il Consiglio regionale esercita in via esclusiva la potestà legislativa attribuita alla regione, mentre la Giunta ne è l'organo esecutivo.

La posizione di chiusura avanzata nel corso del tempo dalla giurisprudenza costituzionale relativamente all'ammissibilità di atti regionali con forza di legge e confermatasi da ultimo, con la sent. 361 del 2010, ha portato infatti la Corte ad affermare che il suo intervento possa svolgersi solo su atti identificabili come leggi ed atti aventi forza di legge, e come tali "tipizzati" dalla Costituzione, con la conseguenza che "la pronuncia di illegittimità costituzionale è compatibile solo con quegli atti che potendo essere identificati come leggi (ed atti aventi forza di legge) siano idonei ad esplicare un'efficacia giuridica (efficacia che può solo 'cessare' con la sentenza di accoglimento della Corte)"¹.

2. L'illegittimità costituzionale dei decreti legge regionali. La sentenza 28 luglio 1959 n. 50.

La questione relativa all'attribuzione alla Giunta del potere di emanare atti regionali con forza di legge ha trovato per la prima volta applicazione nell'esperienza della Regione Sicilia che, con l'avallo dell'Alta Corte per la Regione siciliana, aveva emanato "con un complicato meccanismo in cui si intersecavano elementi della decretazione d'urgenza e della delega legislativa, una serie di leggi delegate" (sent. 28 agosto 1949 – 7 febbraio 1950, n. 13)².

Entrata nel frattempo in funzione la Corte Costituzionale, il problema relativo alla possibile emanazione da parte dell'esecutivo regionale di atti con forza di legge è stato in più occasioni affrontato con una giurisprudenza che, come avremo modo di analizzare nel proseguo dell'indagine, evidenzia un indirizzo piuttosto univoco che ha condotto, sin dal prime pronunce, non prive di obiezioni in dottrina³, a negare la facoltà della Giunta di poter adottare provvedimenti *ex artt.* 76 e 77 Cost.⁴.

¹ G. D'ALESSANDRO, *La Corte Costituzionale e le «mere parvenze di legge»: una prima lettura della sent. n. 361 del 2010*, in *Giust. amm.*, 12/2010.

² G. LAVAGNA, *Gli atti della Giunta regionale con forza di legge: il Caso della Regione Sicilia*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, III, Napoli, 2011, pp. 1895 ss.

³ M. SCUDIERO, *Ancora in tema di decreti legge regionali*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, pp. 160 ss.; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, pp. 177 ss.; in particolare V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rass. Parl.*, 8-9/1959, pp. 3 ss., ritiene che "nell'ordinamento italiano sia identificabile con sufficiente chiarezza un principio generale, autorizzante, nel ricorrere di situazioni di urgente necessità, determinati organi esecutivi a sostituirsi provvisoriamente agli organi deliberativi, con i quali essi stanno in un certo stabile e ben caratterizzato rapporto".

⁴ In riferimento alla ricostruzione dell'ampio dibattito dottrinale sviluppatosi relativamente alla con-

de dottrinale, per le
i sono proposti argo-
ciplinare, nell'ambito
o come l'incremento
ione di atti normativi
o il decreto legislati-
per superare il prin-
ondo cui il Consiglio
tribuita alla regione,

dalla giurisprudenza
ali con forza di legge
portato infatti la Cor-
o su atti identificabili
zati" dalla Costituzio-
costituzionale è com-
ti come leggi (ed atti
ia giuridica (efficacia
lla Corte)"¹.

nali. La sentenza 28

potere di emanare atti
a applicazione nell'e-
Corte per la Regione
o in cui si intersecava-
egislativa, una serie di
n. 13)².
ale, il problema relati-
onale di atti con forza
isprudenza che, come
evidenzia un indirizzo
ce, non prive di obie-
ter adottare provvedi-

gge»: una prima lettura della
della Regione Sicilia, in *Studi*
pubbl., 1960, pp. 160 ss.; P.
, *Sull'ammissibilità dei decreti*
mento italiano sia identificabile
situazioni di urgente necessità,
ativi, con i quali essi stanno in
patosi relativamente alla con-

La questione, se nell'ordinamento regionale sia riscontrabile un potere delle Giunte di emanare atti con forza di legge, sia in sede di decretazione d'urgenza, sia in attuazione di una delega legislativa da parte del Consiglio regionale, è stata per la prima volta affrontata dalla Corte Costituzionale con la sent. 28 luglio 1959 n. 50 con una motivazione che ha segnato l'indirizzo giurisprudenziale seguito nel tempo, dapprima escludendo a livello regionale i decreti legge⁵, e poi, con argomentazioni analoghe, i decreti legislativi.

Chiamata a decidere sulla legittimità del decreto legge 1 luglio 1959 recante "Provvidenze in favore del comune di Taormina", emanato dal Governo regionale ed immediatamente impugnato dal Commissario dello Stato presso la Regione siciliana, con ricorso notificato il 3 luglio 1959 al Presidente della Regione Sicilia e depositato presso la Cancelleria della Corte Costituzionale il giorno successivo alla notifica, la Consulta, con la sentenza in oggetto si trovò per la prima volta ad affrontare il problema relativo all'ammissibilità dei decreti legge regionali non senza, però, aver prima perentoriamente stabilito che "le ipotesi nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio di potestà legislativa da parte del Governo sono da ritenere eccezionali" e dunque, non sono previste fonti primarie delle regioni che non siano quelle tassativamente disciplinate nella Carta Repubblicana o negli Statuti regionali speciali.

Il ricorrente basava la dichiarazione di illegittimità del decreto legge regionale, sul necessario fondamento costituzionale delle fonti primarie e dunque, sul loro numero chiuso, con la conseguenza, pertanto, dell'impossibilità di derogare con norma di legge ordinaria all'ordine delle competenze stabilito con norma di rango costituzionale; la determinazione delle competenze ha carattere inderogabile, e ogni mutamento di quella legislativa non può non rappresentare un atto illegittimo, se non trova fondamento in apposita norma costituzionale⁶.

Alla luce di queste considerazioni, il ricorrente escludeva la possibilità di un'applicazione in via analogica di quanto disposto dall'articolo 77 della Costituzione a livello regionale affermando che, l'emanazione della decretazione d'urgenza potesse ammettersi solo per quelle regioni il cui Statuto Speciale espressamente la prevedesse, ossia lo Statuto del Trentino Alto Adige (art. 38. n. 5) e quello della Valle d'Aosta (art. 36).

figurabilità o meno di atti regionali con forza di legge Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, 1/2000*, Milano, pp. 94 ss.; F. DONNINI, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, pp. 226 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, pp. 411 ss.

⁵ G. BEORCHIA, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Foro it.*, 4/1972, pp. 510 ss.; A. CONCARO, *I casi straordinari di necessità e d'urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, 2002, IV, pp. 3137 ss.; S. DE FINA, *Della competenza della Regione siciliana ad emanare decreti legge*, in *Giur. sicil.*, 1960, pp. 191 ss.; C. ESPOSITO, *I decreti legge delle regioni*, in *Giust. cost.*, 1959, pp. 780 ss.; C. LAVAGNA, *Inammissibilità dei decreti-legge regionali*, in *Foro it.*, I, 1960, p. 22 ss.; L. PALADIN, *Decreti-legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giur. it.*, I, 1959, pp. 1265 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003, pp. 217-219; E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, 1966, pp. 32 ss.

⁶ V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rass. Parl.*, 8-9/1959, p. 10; G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, p. 280.

Costituitasi in giudizio il 14 luglio del 1959, la Regione di contro affermò la inammissibilità del ricorso, per la parte in cui veniva contestata la legittimità dell'uso del decreto legge, poiché in casi del genere non sarebbe stato ammesso ricorso in via principale per pretesa violazione della Costituzione, ma solo per questioni di competenza ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione e artt. 31 ss. della l. 11 marzo 1953 n. 87. Nel merito invece, la difesa della Regione sosteneva che la decretazione d'urgenza trovasse la sua ragion d'essere nello stato di necessità e, di conseguenza, dovesse sussistere indipendentemente dall'intervento del legislatore; l'ammissibilità di una sostituzione delle Giunte ai Consigli regionali, nella forma del decreto legge, era rinvenibile rispetto alle regioni nell'articolo 126 della Costituzione il quale prevedeva, in caso di scioglimento del Consiglio, l'attribuzione, ad una Commissione di tre cittadini eleggibili a consiglieri regionali, del potere di adottare "atti improrogabili", ossia atti che per ragioni di necessità richiedevano l'immediata adozione, ma che sarebbero stati poi ratificati, una volta ricostitutosi il Consiglio. A sostegno dell'ammissibilità della decretazione d'urgenza a livello regionale, il resistente, per concludere, richiamò una sentenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana (7 febbraio 1950 n. 13) con la quale veniva dichiarata l'applicabilità dei decreti legislativi al fine di rendere, attraverso un procedimento analogico, attuabili e vevolevoli a livello regionale, atti normativi dettati da condizioni straordinarie di necessità ed urgenza.

La Corte Costituzionale, chiamata in prima battuta a pronunciarsi a fronte della posizione assunta dalla difesa della Regione, precisò che questa eccedesse dalla sua competenza, non solo qualora legiferasse in materie non comprese nella specifica elencazione delle norme statutarie, ma anche quando emanasse disposizioni legislative in contrasto con la Costituzione. In tal caso, vizio di incompetenza e vizio di illegittimità risultavano coincidenti. L'espressione competenza di cui all'articolo 127 della Costituzione appariva dunque comprensiva di ogni violazione di norme costituzionali, sia per vizio di illegittimità sostanziale, che formale. La Regione pertanto, eccedeva dalla propria competenza legislativa qualora legiferasse in materie non comprese nell'elencazione statutaria, ma anche quando emanava disposizioni che erano in contrasto con la Costituzione, venendo così a corrispondere il vizio di incompetenza, con quello di illegittimità.

È certo che nel caso in esame la Corte, anziché affrontare la strada dell'invalido esercizio del potere regionale, cioè adottare provvedimenti di urgenza con forza di legge, sostenne quella del difetto assoluto di potere nonostante, nel caso di specie, non era all'ente regione complessivamente inteso che difettesse il potere di legiferare, bensì ad un singolo organo, vale a dire la Giunta regionale.

Respinte le eccezioni di inammissibilità sollevate dalla difesa della Regione, la Consulta passò ad esaminare le questioni presentate dal Commissario dello Stato motivando il suo giudizio negativo relativo all'ammissibilità dei decreti legge regionali in prima battuta, con riferimento alla Regione siciliana e di poi, in termini generali, fondando la sua conclusione sul principio che la emanazione di tale tipo di fonti fosse di competenza esclusiva del Governo centrale e che costituisse un *unicum* nel suo genere, disciplinato dall'articolo 77 della Costituzione.

La mancanza di un riferimento esplicito, tanto in Costituzione, quanto negli Statuti Speciali, del potere delle Giunte di emanare decreti legge, rappresentò dunque il presupposto per escluderne l'ammissibilità; ai fini della possibile previsione di una potestà per sua natura eccezionale, così come si qualificava quella in esame, era necessaria un'espressa statuizione costituzionale, non essendo possibile estendere in via analogica quanto disposto dall'articolo 77 della Costituzione al Governo regionale, trattandosi di potestà per sua natura straordinaria che conferisce, in condizioni particolari, la potestà ad un organo che normalmente non può esercitarla.

La Corte motivò il suo giudizio negativo circa la configurabilità a livello regionale di provvedimenti d'urgenza sul tipo di quelli prescritti per il Governo centrale, per la mancanza di disposizioni di carattere sostanziale su cui fondare un titolo di legittimazione delle giunte ad adottare fonti normative primarie rilevando, tra l'altro, che "nella vita delle Regioni può configurarsi assai più raramente la eventualità di situazioni talmente gravi ed urgenti da richiedere l'intervento immediato di atti legislativi emanati dall'organo del Governo". A questo era necessario – ad opinione della Corte – aggiungere che "i procedimenti per l'approvazione delle leggi possono svolgersi molto più speditamente nelle Regioni le quali hanno una sola Assemblea legislativa, meno numerosa".

Pertanto la possibilità di ricorrere alla decretazione d'urgenza a livello regionale si configurava difficilmente ipotizzabile non solo perché estremamente rare si profilano le situazioni gravi ed urgenti da affrontare con provvedimenti giuntali, ma soprattutto perché l'iter formativo delle leggi regionali risulta, come è noto, molto più rapido di quello delle leggi statali, favorito dalla presenza di una sola Assemblea e per di più meno numerosa, essendo composta da un numero relativamente basso di Consiglieri regionali.

La Consulta, dopo aver affrontato la questione in via generale passò, allora, ad analizzare nello specifico le disposizioni contenute negli Statuti della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige negando la possibilità che i provvedimenti d'urgenza adottati dall'esecutivo regionale potessero avere natura legislativa. L'articolo 36 dello Statuto valdostano, che attribuisce alla Giunta in caso di necessità, di prendere deliberazioni di competenza del Consiglio e l'articolo 38 n. 5 di quello tridentino, che prevede l'adozione in caso d'urgenza di provvedimenti di competenza del Consiglio, unitamente all'uso, in entrambi gli statuti del termine ratifica, anziché di conversione in legge, che qualora mancasse porterebbe, ma solo per la Valle d'Aosta – nulla essendo detto per il TAA – alla perdita di efficacia del provvedimento giuntale *ex nunc* e non *ex tunc*, come invece prescritto dall'articolo 77 della Costituzione, indusse la Corte a negare la possibilità che i provvedimenti di tali regioni potessero avere natura legislativa⁷.

⁷ F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino Alto Adige*, Milano, 1954, pp. 65 ss.; G. DE GENNARO, *L'esercizio straordinario della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni*, in *Scritti di diritto Pubblico*, I, Milano, 1954-55, pp. 381 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 1957, pp. 76 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 100-190; U. POTOSHNIK, *Limiti costituzionali formali all'esercizio di competenze regionali*, in *AA. VV., Atti del primo convegno di Studi regionali*, Padova, 1955, pp. 180 ss.

La presenza di discordanze e lacune terminologiche tra quanto disciplinato nei suddetti Statuti e nell'articolo 77 della Costituzione, non facilmente superabili da consentire alle Giunte l'adozione di provvedimenti di urgenza, condussero la Corte ad affermare il principio secondo cui l'eventuale sostituzione dell'esecutivo regionale al Consiglio potesse riferirsi solo ed unicamente a meri provvedimenti di natura amministrativa.

È certo che, se con la sentenza in oggetto la Corte ebbe modo di chiarire in modo pressoché definitivo la questione a livello pratico, dichiarando l'incostituzionalità del decreto legge siciliano 1 luglio 1959, non per questo però riuscì a sanarne i contrasti a livello teorico, risultando per invece a lungo aperto il dibattito in dottrina circa i rilievi adottati, a favore o contro, la configurabilità di un potere di normazione primaria attribuibile alle Giunte regionali.

3. Le decisioni della Corte Costituzionale sulle leggi regionali di delegazione.

3.1. La sentenza 15 luglio 1959 n. 47. L'illegittimità della delegazione regionale per omessa indicazione dei criteri e principi direttivi.

La questione dell'ammissibilità della delegazione legislativa a livello regionale venne per la prima volta toccata dalla Corte Costituzionale con la sent. 15 luglio 1959 n. 47 quando fu chiamata a pronunciarsi su una legge siciliana di delegazione relativa all'organizzazione dei pubblici uffici e che dichiarò illegittima limitatamente all'omessa indicazione dei principi e criteri direttivi previsti dall'articolo 76 della Costituzione⁸.

La controversia oggetto della sentenza in esame fu, con ogni probabilità, dovuta ad una distrazione del Commissario dello Stato nell'indicare i principi normativi e i criteri direttivi e non si sarebbe potuta estendere oltre i termini sollevati dalla parte ricorrente, rimanendo pertanto preclusa alla Consulta la possibilità di esprimersi circa l'ammissibilità dell'istituto della delega legislativa a livello regionale.

Nel caso di specie, con ricorso depositato presso la Cancelleria della Corte il 14 aprile del 1958, il Commissario dello Stato presso la Regione Sicilia impugnò la legge approvata dalla Assemblea siciliana il 1° aprile del 1958 intitolata "Norme sul personale della Regione" e recante disposizioni relative al trattamento economico del personale già in servizio, l'inquadramento in ruoli speciali di personale che già si trovasse in servizio, il divieto di nuove assunzioni non di ruolo a qualunque titolo presso le amministrazioni regionali, l'obbligo del pubblico concorso per nuove assunzioni. L'articolo 2 della suddetta legge delegava il Governo della Regione ad emanare, entro sessanta giorni dalla sua entrata in vigore, le norme necessarie per il funzionamento del servizio di liquidazione della pensione e del trattamento di quiescenza spettante al personale dipendente dall'Amministrazione regionale.

⁸ G. BEORCHIA, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Foro it.*, 4/1972, pp. 510 ss.; E. CASETTA, *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, I, 1959, pp. 1277 ss.; V. DI CIULO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur. it.*, I, 1962, p. 371.

ra quanto disciplinato non facilmente supple-
enti di urgenza, con-
eventuale sostituzione
ed unicamente a meri

de modo di chiarire in
dichiarando l'incosti-
per questo però riuscì
vece a lungo aperto il
o, la configurabilità di
regionali.

gionali di delegazione.

*ella delegazione regio-
direttivi.*

islativa a livello regio-
zionale con la sent. 15
una legge siciliana di
i e che dichiarò illegit-
criteri direttivi previsti

ogni probabilità, dov-
care i principi normativi
i termini sollevati dalla
ta la possibilità di espri-
ativa a livello regionale.

Cancelleria della Cor-
esso la Regione Sicilia
il 1° aprile del 1958 in-
disposizioni relative al
'inquadramento in ruoli
vieti di nuove assunzio-
ioni regionali, l'obbligo
o 2 della suddetta legge
sessanta giorni dalla sua
nento del servizio di li-
za spettante al personale

linamento regionale, in *Foro il-
to della Corte Costituzionale*, in
l'ordinamento regionale, in *Giur.*

Questa delega, sosteneva il Commissario, era da ritenersi viziata o meglio da considerarsi costituzionalmente illegittima perché violava quanto disposto dall'articolo 76 della Cost. che, come è noto, prescrive tassativamente che l'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato, se non con la determinazione di principi o criteri direttivi.

La Corte però, prima di affrontare il problema relativo al corretto uso della delegazione legislativa, si soffermò ad analizzare le questioni sollevate dalla difesa della Regione circa l'inammissibilità del ricorso dello Stato avverso una legge regionale quando questa venisse impugnata non perché la Regione avesse ecceduto la sfera della propria competenza, andando ad invadere quella dello Stato, ma quando si realizzava il contrasto con una norma o un principio di carattere costituzionale. La questione venne affrontata attraverso il richiamo di precedenti sentenze ed in particolare quella 30 aprile 1959 n. 30 che, per competenza legislativa attribuita alla Regione, riferiva, in relazione al disposto dell'articolo 127 comma 3 Cost. "tutta la sfera entro la quale (la Regione) può legiferare, sfera che trova i suoi limiti nelle stesse norme costituzionali attributive della potestà".

Analizzate e di poi presto respinte le questioni sollevate in via pregiudiziale dalla difesa della Regione, la Consulta passò invece ad esaminare alcuni problemi legati più specificamente all'istituto della delegazione legislativa in ambito regionale senza però affrontare quello dell'ammissibilità delle leggi regionali siciliane di delegazione in quanto il Commissario dello Stato, a riguardo mancò, con le conseguenze del caso, di sollevare la questione nell'atto di impugnazione.

Pertanto è da chiedersi se la rigida applicazione fatta dalla Corte del principio della corrispondenza tra il chiesto e pronunciato risultasse, a tutti gli effetti, giustificato; l'esattezza della giurisprudenza costituzionale non sembra contestabile posto che l'accertamento da parte della Consulta è certo che debba avvenire "entro i limiti della impugnazione" (art. 27 l. 11 marzo 1953, n.87) e che alla base del suddetto accertamento siano "le disposizioni della Costituzione o delle leggi costituzionali che si assumono violate" (art. 23, 1° comma lett. b) e (art. 34, l. 11 marzo 1953, n.87).

Come già evidenziato, nella sentenza in oggetto, il Commissario dello Stato aveva negato la legittimità della delega, chiedendo successivamente la dichiarazione di incostituzionalità del decreto delegato, per contrasto con le norme contenute nell'articolo 76 Cost., in quanto la delega non determinava i principi ed i criteri direttivi ai quali il Governo della Regione dovesse attenersi; ed invero, anche nel caso in cui la Corte avesse deciso di pronunciarsi circa la potestà di delegazione legislativa a livello regionale, di certo non avrebbe potuto altro che dichiarare non fondata la questione proposta nel rispetto del principio della corrispondenza tra chiesto e pronunciato, in quanto un contrasto tra la legge regionale di delegazione e l'articolo 76 Cost., che come è noto impone la determinazione dei criteri direttivi, non poteva sussistere, causa l'inapplicabilità alle Regioni dell'istituto della delega legislativa.

In particolare - osserva Mortati - "la difesa della Regione aveva sostenuto che l'ambito della controversia non si sarebbe potuto estendere oltre i termini posti dall'istanza di parte, rimanendo preclusa alla Corte ogni indagine sull'am-

missibilità dell'istituto della delega legislativa nell'ordinamento regionale. L'esame di merito compiuto dalla Corte si è limitato ad accertare l'allegato difetto delle direttive e su questa base si è dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'atto impugnato⁹.

Il silenzio della Corte nella motivazione della sentenza di un riferimento esplicito alla delegazione legislativa poteva essere dunque interpretato quale modalità per attribuire alle regioni tacitamente tale competenza, anche se è certo che, risolvere non espressamente una questione di tale rilevanza e su cui la dottrina da tempo dibatteva poteva, ad ogni buon conto, risultare la meno credibile; e così che, per sgombrare il campo da ogni possibile equivoco dovuto al suo silenzio circa l'ammissibilità della delega legislativa a livello regionale, la Consulta aveva preferito rinviarne l'esame decidendo per la prima volta di pronunciarsi, senza alcun sottinteso, su una legge di delegazione in una successiva sentenza, pochi anni più avanti.

3.2. La sentenza 9 giugno 1961 n. 32.

L'occasione di esaminare la questione relativa all'ammissibilità delle leggi di delegazione in ambito regionale¹⁰ fu, per la prima volta, affrontata in modo compiuto con la sent. 9 giugno 1961 n. 32, quando la Corte Costituzionale si espresse direttamente sulla questione se nell'ordinamento regionale fosse consentita la delegazione della potestà legislativa dal Consiglio Regionale della Sicilia alla Giunta, per l'emanazione di norme di coordinamento con le altre disposizioni concernenti la materia della riforma fondiaria.

Il Commissario dello Stato per la Regione siciliana, con ricorso notificato in data 11 aprile 1959, e depositato presso la Cancelleria della Corte Costituzionale il successivo 18 aprile, impugnò la legge dell'Assemblea Siciliana recante "Riordinamento dell'Ente per la Riforma agraria in Sicilia", sostenendone la censurabilità per le norme contenute negli articoli 5, 13, 14, 15 e 16, per la costituzione di un fondo di rotazione, per il riordinamento degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, nonché per l'approvazione del regolamento organico e dello Statuto; in particolare, per la nostra indagine, l'articolo 16 della legge approvata dall'Assemblea Siciliana, venne impugnato in quanto configurava un

⁹ C. MORTATI, *Sulla corrispondenza fra «chiesto e pronunciato» nei giudizi di costituzionalità*, in *Giur. cost.*, I, 1959, pp. 759 ss.

¹⁰ Il tema dell'ammissibilità o meno della delega legislativa regionale fu oggetto di dibattito anche a livello teorico tra coloro che si espressero a favore, S. BARTHOLINI, *La Promulgazione*, Padova, 1955; V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1963, pp. 537-556; G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958, pp. 255 ss.; E. TUCCARI, *Saggio per una teoria sulla legge regionale*, Milano, 1966, pp. 32 ss., e coloro invece, che presero posizione contro, C. AUSIELLO ORLANDO, *La delegazione legislativa*, in *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, pp. 19-35; E. CASSETTA, *Leggi regionali di delegazione e sindacato della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, I, 1959, pp. 1277 ss.; V. DI CIOLO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur. it.*, I, 1962, pp. 372 ss.; C. MORTATI, *I limiti della legge regionale*, in *Id.*, *Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, III, Milano, 1972, pp. 564-565; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 376 ss. In dottrina non sono mancate posizioni orientate a ritenere ammissibili a livello regionale i decreti legge, in quanto giustificati da situazioni di assoluta necessità ed urgenza, ma non i decreti legislativi cfr. G. MIELE, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, pp. 69 ss.

mento regionale. L'eventuale l'allegato difettività costituzionale

enza di un riferimento che interpretato quale sentenza, anche se è certa rilevanza e su cui la risultare la meno creibile equivoco dovuto al livello regionale, la prima volta di pronuncia in una successiva

ammissibilità delle leggi, affrontata in modo Corte Costituzionale al regioale fosse consiglio Regionale della dinamento con le altre

con ricorso notificato in della Corte Costituzionale Siciliana recante Sicilia", sostenendone la 14, 15 e 16, per la co degli organi deliberati el regolamento organico articolo 16 della legge n quanto configurava un

studizi di costituzionalità, in *Giur.*

e fu oggetto di dibattito anche a *Promulgazione*, Padova, 1955; *V. ir. pubbl.*, 1963, pp. 537-556; *Giur.*, 1958, pp. 255 ss.; E. TUCCARI, *Il loro invece, che presero posizione sull'ordinamento e la legislazione delegazione e sindacato della Corte costituzionale legislativa nell'ordinamento regioale regionale*, in *Id.*, *Problemi di politica di scritti*, III, Milano, 1972. La dottrina non sono mancate posizioni quanto giustificati da situazioni diverse, *La regione nella Costituzione*

caso di delegazione legislativa al Presidente della Regione, per l'emanazione, su deliberazione della Giunta, "di norme di coordinamento con le altre disposizioni concernenti la stessa materia", non consentendo, invece, lo Statuto speciale, la delegazione legislativa al governo regionale.

La denuncia relativa all'illegittimità costituzionale dell'articolo 16 della legge siciliana, che specificava il termine di novanta giorni dall'entrata in vigore della legge entro il quale il Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta, doveva dare luogo a delega legislativa, offrì alla Corte l'occasione di affrontare quanto aveva mancato di definire precedentemente con la sent. 15 luglio 1959 n. 47 che, come già analizzato, limitò il suo giudizio alla omessa indicazione nella legge di delegazione, dei principi e criteri direttivi ex art. 76 Cost.

Il silenzio all'interno degli Statuto siciliano e nella stessa Costituzione di un riferimento all'ammissibilità della delega di funzioni legislative all'esecutivo regionale costituì, pertanto, il punto di partenza per la pronuncia della Corte.

In relazione allo Statuto Siciliano la Corte escluse che nell'art. 4 potesse ravvisarsi un argomento testuale favorevole all'ammissibilità di decreti legislativi regionali in quanto, tale disposizione, che demanda al regolamento interno di emanare disposizioni sull'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale, si riferisce unicamente alla disciplina interna dell'attività del Consiglio¹¹. E nonostante fu ritenuto che nella formulazione dell'art. 4 dello Statuto siciliano potesse ricomprendersi, oltre la disciplina interna dell'attività legislativa regionale a mezzo di commissioni anche "quella della legiferazione indiretta per via di delegazione al governo, previa date condizioni di garanzie e limiti", tale opinione secondo la Corte doveva essere disattesa in quanto il suddetto articolo si riferiva esclusivamente all'approvazione di una legge, anche quando ciò avveniva in commissione in sede deliberante, in quanto la funzione legislativa, secondo quanto dispone lo Statuto, è sempre esercitata dal Consiglio seppure attraverso uno degli uffici di cui esso si compone. Del tutto diverso è il caso della delegazione legislativa dall'Assemblea all'Esecutivo; in questa circostanza, infatti, non si opera una redistribuzione delle competenze all'interno dello stesso organo, ma l'esecutivo regionale viene investito di una funzione che, per essere valida deve essere espressamente stabilita e prescritta per detto ente, a livello statutario.

Il tentativo di fondare l'ammissibilità della delegazione legislativa regionale sull'autonomia, quale potere di autonormazione e di autorganizzazione del Consiglio regionale restava del tutto priva di fondamento; l'autonomia è esercitabile solo nell'ambito delle competenze espressamente riconosciute dalle norme costituzionali e tra quelle riservate dallo Statuto all'Assemblea, e non può per questo condurre al riconoscimento della possibilità di una delegazione della funzione legislativa alla Giunta¹². La Corte, pertanto, al fine di dichiarare l'illegittimità del provvedimento impugnato e, conseguentemente negare l'am-

¹¹ Art. 4 Statuto Sicilia "L'assemblea regionale elegge nel suo seno il Presidente, due Vice Presidenti, i Segretari dell'Assemblea e le Commissioni permanenti, secondo le norme del suo regolamento interno, che contiene, altresì, le disposizioni circa l'esercizio delle funzioni spettanti all'Assemblea regionale".

¹² G. BEORCHIA, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Foro it.*, 4/1972, p. 526; V. DI CIULO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur. it.*, I, 1962, p. 374.

missibilità della delegazione legislativa a livello regionale, fondò la sua pronuncia sul principio dell'inderogabilità delle competenze costituzionali. Le ipotesi nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo sono da ritenere del tutto eccezionali e nulla di simile si ritrova all'interno degli ordinamenti regionali; la natura eccezionale disposta agli artt. 76 e 77 Cost. non è dunque riscontrabile a tale livello anche perché "l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità della funzione legislativa rendono più spedito il procedimento formativo delle leggi".

L'unica possibilità per ammettere la delegazione legislativa a livello regionale sarebbe dunque quella di estendere in via analogica la norma di cui all'art. 76 Cost. che già rappresenta, come è noto, una deroga al principio generale della divisione dei poteri e della inderogabilità delle competenze costituzionali¹³. Posto che «la norma dell'art. 76 costituisce non già un'applicazione di un principio che presiede ad un sistema particolare, ma rappresenta un *unicum* espressamente previsto dalla Costituzione per l'ordinamento statale, tale norma non si può estendere all'ordinamento regionale, mancando del tutto quei presupposti, soltanto in presenza dei quali la integrazione analogica sarebbe ammessa»¹⁴.

La Corte, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale del provvedimento impugnato, ebbe dunque l'occasione di pronunciarsi per la prima volta sul problema delle leggi di delegazione giungendo a dichiararle inammissibili, non essendo riscontrabile alcun espresso riferimento a riguardo nel dettato statutario ne, tantomeno, potendosi prevedere l'ammissibilità per argomentazione a contrario negli Statuti speciali, come in quello del Trentino Alto Adige che ne vieta espressamente la possibilità sancendo, all'art. 40, che il Consiglio regionale possa delegare alla Giunta la trattazione degli affari di propria competenza, ad eccezione però dell'emanazione di provvedimenti legislativi.

3.3. *La sentenza 23 marzo 1983 n. 69. Ancora in tema in decreti legislativi regionali.*

Il problema relativo alla possibile previsione di decreti legislativi regionali venne affrontato nuovamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza 23 marzo 1983 n. 69. Chiamata a decidere relativamente alla legittimità dell'art. 1 della l. reg. Lazio 2 dic. 1975 n. 79, secondo cui il trattamento giuridico ed economico e l'inquadramento del personale già dipendente delle imprese di trasporto private in atto, utilizzato ai sensi della l. reg. 22 aprile 1975 n. 33 dalle società "STEFER" e "Romana per le Ferrovie nord", sono definiti con provvedimenti della Giunta regionale, previe trattative condotte dalle società suddette con le organizzazioni sindacali di categoria e regionali confederali, sulla base

¹³ G. BEORCHIA, *I decreti-legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Foro it.*, 4/1972, p. 527; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 360 ss.; contro la giurisprudenza della Corte e la dottrina prevalente si espresse a riguardo V. CRISAFULLI, *Lezioni di Diritto Costituzionale*, Padova, 1984, pp. 345 ss., il quale sollevò il dubbio affermando che gli "artt. 76 e 77 della Cost. siano veramente norme a *fattispecie esclusiva*, e quindi insuscettibili di applicazione analogica, e non – invece – specificazioni espresse di principi generali, vevolevoli anche nei rapporti tra assemblee ed esecutivi regionali".

¹⁴ V. DI CIOLO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur. it.*, I, 1962, pp. 372 ss., p. 376.

, fondò la sua pronun-
stituzionali. Le ipotesi
stà legislativa da parte
la di simile si ritrova
nale disposta agli artt.
nche perché "l'organo
azione legislativa ren-

ativa a livello regiona-
norma di cui all'art.76
rincipio generale della
ze costituzionali¹³. Po-
cazione di un principio
t un *unicum* espressa-
uale, tale norma non si
tutto quei presupposti,
«arebbe ammessa»¹⁴.
del provvedimento im-
a prima volta sul pro-
rle inammissibili, non
rdo nel dettato statuta-
à per argomentazione a
tino Alto Adige che ne
che il Consiglio regio-
di propria competenza,
gislativi.

na in decreti legislativi

creti legislativi regiona-
nale con la sentenza 23
alla legittimità dell'art.
trattamento giuridico ed
nte delle imprese di tra-
aprile 1975 n. 33 dalle
ono definiti con provve-
te dalle società suddette
i confederali, sulla base

linamento regionale, in *Foro it.*,
i.; contro la giurisprudenza della
i di *Diritto Costituzionale*, Padova,
e 77 della Cost. siano veramente
ogica, e non – invece – specifica-
ee ed esecutivi regionali".
2, in *Giur. it.*, I, 1962, pp. 372 ss.

degli accordi già intercorsi il 26 luglio 1973 e 27 marzo 1975 e, con decorrenza dal 1° 1975, la Corte dichiarò non fondate le questioni sollevate dal Pretore di Roma e dalla Corte di Cassazione in riferimento agli artt. 117, 39 e 76 Cost.¹⁵ riunendo, in un giudizio unico, i profili di legittimità formulati nelle dodici ordinanze di rimessione relative alla stessa disposizione di legge.

Con riferimento specifico all'ultima delle questioni sollevate dalle parti, la Corte ne rilevò l'infondatezza muovendo dalla considerazione che la norma impugnata, contenendo una delega legislativa senza la determinazione di principi e criteri direttivi, risultasse in contrasto con l'art. 76 Cost.; come ebbe modo di disporre già nella sent. 9 giugno 1961 n. 32 e non condividendo la possibile applicazione richiesta dai giudici *a quibus* della delegazione legislativa a livello regionale, la Consulta, in questa circostanza, ribadì il principio generale della inderogabilità delle competenze che, come è noto, esclude la possibilità di estendere alle Regioni le disposizioni di cui agli artt. 76 e 77 Cost. il cui carattere di eccezionalità non ne permette l'applicazione al di là dell'ordinamento dello Stato¹⁶. La Corte riferì pertanto, che la disposizione denunciata non conteneva alcuna delega legislativa, piuttosto attribuiva il potere di porre in essere atti di mera amministrazione ai fini dell'inquadramento del personale nell'ambito delle due società a cui, dopo la revoca delle precedenti concessioni, erano stati affidati gli autoservizi di interesse generale.

Ancora una volta dunque, con la sentenza in oggetto, e facendo appello al principio della inderogabilità dell'ordine di competenze costituzionalmente o statutariamente stabilito, la Corte rigettò la possibilità di estendere l'esercizio della delega e della decretazione d'urgenza a livello regionale, posto che le disposizioni di cui agli articoli 76 e 77 Cost. hanno quel connotato di eccezionalità che ne consente l'applicazione solo da parte dell'ordinamento statale.

4. La questione dei testi unici.

4.1. La sentenza 14 giugno 1962 n. 51 in tema di T.U. della Regione.

La Corte Costituzionale si trovò nuovamente ad affrontare il problema della delegazione legislativa a livello regionale quando il Consiglio Comunale di Veneto, in sede di decisione sui ricorsi avverso la convalida di alcuni consiglieri comunali decise, nella seduta del 5 giugno 1961, di sollevare la questione di

¹⁵ Corte cost., sent. 23 marzo 1983 n. 69, in *Giur. cost.*, 1/1983, 289 ss., e in *Foro amm.*, 1983, p. 1285 ss., in *Foro it.*, 1/1983, pp. 1206 ss.

¹⁶ Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla L. Cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, 2000, p. 94 ss.; A. CONCARO, *I casi straordinari di necessità e d'urgenza nelle materie di competenza regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Giur. cost.*, IV, 2002, pp. 3140 ss.; F. DONNINI, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. n. 1/1999*, in M. CARLI (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, pp. 228 ss.; F. MODUGNO, *Atti normativi*, in *Enc. giur.*, 1997, p. 21 ss.; L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, pp. 376 ss., il quale sottolinea la posizione della Corte escludendo in nome della inderogabilità dell'ordine delle competenze costituzionalmente o statutariamente stabilito la legittimità delle leggi regionali delegate; A. SIMONCINI, *Le funzioni del decreto-legge*, Milano, 2003, p. 219; V. VUOLO, *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 5 ss.

legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art.60 del T.U. approvato con decreto del Presidente della Regione siciliana 20 agosto 1960 n. 3, corrispondente alla norma di cui all'art. 43 della legge 23 marzo 1956 n. 136, e, considerando la norma impugnata, come norma di legge regionale¹⁷.

Chiamata a pronunciarsi in merito alla legittimità costituzionale dell'art. 60 del T.U. della legge per l'elezione dei Consigli comunali nella Regione Siciliana, la Corte ne dichiarò l'inammissibilità in quanto al suddetto T.U. non era possibile riconoscere forza di legge perché con esso "si è proceduto a una semplice compilazione, con modifiche puramente formali, delle disposizioni in materia di elezioni comunali, contenute in leggi dello Stato e in precedenti leggi della Regione". È noto infatti che una legge statale per essere efficace non ha bisogno di recezione a livello regionale "con la conseguenza che i poteri del Consiglio comunale in materia di contenzioso elettorale traggono direttamente il loro titolo dalla legge dello Stato". Le premesse per poter giungere a tali conclusioni erano contenute nelle argomentazioni prodotte dalla Corte nella sentenza in oggetto e rivolte ad evidenziare che i T.U. dotati di forza di legge sarebbero rientrati nella tipologia dei decreti legislativi.

Ebbene, come già precedentemente osservato e talaltro confermato dalla giurisprudenza costituzionale¹⁸, le ipotesi nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio di potestà legislativa da parte del Governo sono da ritenere del tutto eccezionali e dunque non vi è spazio per fonti primarie delle regioni che non siano espressamente riconosciute all'interno degli Statuti regionali speciali o in Costituzione. Guardando nel caso di specie alla Regione Sicilia, la potestà legislativa non poteva certo esercitarsi sotto forma di decreto legislativo, mancando un riconoscimento espresso alla Giunta di svolgere tale funzione e, a livello statutario e, a livello costituzionale, così come già la Corte aveva avuto modo di affermare in precedenti occasioni. Negato il valore di fonte primaria al T.U.¹⁹ regionale, il giudice costituzionale preferì per questo motivo chiudere in modo definitivo la questione senza spostare il giudizio sull'articolo di legge statale riprodotto nel T.U. regionale.

Piuttosto che dichiarare l'illegittimità costituzionale di un T.U. avente forza di legge, in quanto emanato nella forma del decreto legislativo, la Corte si espresse a favore dell'inammissibilità della questione di legittimità presentata, per la natura meramente compilatoria dei T.U. nell'esercizio della funzione amministrativa.²⁰

¹⁷ Corte cost., sent. 14 giugno 1962 n. 51 in *Giur. cost.*, 1961, pp. 1085 ss., con osservazione di C. ESPOSITO, *Testi Unici della Regione e leggi dello Stato*, pp. 614-617.

¹⁸ Corte cost., sent. 9 giugno 1961, n. 32, in *Giur. cost.*, 1961, pp. 597 ss., che a riguardo richiama la precedente sent. 28 luglio 1959, n. 50, *ivi*, 1959, pp. 779 ss., che come noto, sulla scorta di analoghe argomentazioni, aveva negato la possibile configurazione di decreti legge adottati dall'esecutivo regionale siciliano. Si viene ancora una volta in questo modo a confermare la costante giurisprudenza della Corte laddove si precisa, che le ipotesi nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo sono disciplinate dagli artt. 76 e 77 Cost. e nulla di simile si riscontra per gli ordinamenti regionali.

¹⁹ A conferma che il sindacato di costituzionalità della Corte ha ad oggetto fonti atto primarie e sub primarie: V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, pp. 265 ss.; A. PIZZORUSSO, *Art.134*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, pp. 117 ss.; G. ZAGREBELSKI, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1988, p. 101 ss.

²⁰ È opportuno sottolineare che il problema concreto alla base della pronuncia in esame risulta essere il principio più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale della distinzione tra testi unici "legislativi" (o

È certo dunque che il punto di confronto consisteva, in conclusione, nell'individuare il potere nel cui esercizio era stato emanato il T.U.; escluso però che quello impugnato fosse un atto della regione avente forza di legge, la Corte dichiarò inammissibile la proposta questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti di disposizioni contenute all'interno del T.U. in oggetto²¹.

4.2. La sentenza 24 maggio 1985 n. 162. Ancora in tema di Testi Unici.

La questione dei T.U. venne nuovamente affrontata con la sentenza 24 maggio 1985 n. 162 quando la Corte Costituzionale si trovò, con un'unica pronuncia a decidere congiuntamente, per identità di talune argomentazioni e l'analogia *ratione materiae* di quelle residue, sulla legittimità costituzionale sollevata dalla Corte di Cassazione con ordinanza del 14 gennaio 1982 (reg. ord. n. 610/1982) e dal Tribunale di Patti con ordinanza del 26 ottobre 1983 (reg. ord. n. 203/1984) in merito alle cause di ineleggibilità, anziché di incompatibilità, a consigliere comunale previste dall'art. 5, n. 6, 8 e 9 della L. reg. sic. 9 marzo 1959, n. 3, riportato nel T.U. approvato con D. P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3 (T.U. per l'elezione dei Consigli comunali della Regione siciliana), per contrasto con gli artt. 3 e 51 Cost²².

Nello specifico alla Corte veniva chiesto se fosse costituzionalmente legittima la previsione dell'art. 5, n. 6, 8 e 9 della L. reg. sic. 9 marzo 1959, n. 3, riportato nel T.U. approvato con D. P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3, secondo cui

"delegati" o "novativi", forniti di forza di legge e testi unici "amministrativi" (o "compilatori" o "informativi") privi di detta qualità; i primi emanati dal Governo in base ad una vera e propria legge di delegazione, i secondi adottati invece, o sulla base di una semplice legge di autorizzazione svincolata però dai requisiti richiesti dall'art. 76 Cost., ovvero spontaneamente da parte del Governo senza alcuna interferenza da parte del potere legislativo: cfr. a riguardo Corte cost., sent. 17 aprile 1957 n. 54, in *Giur. cost.*, 1957, pp. 643 ss.; Corte cost., sent. 17 maggio 1961 n. 24, in *Giur. cost.*, 1961, p. 493 ss.; P. A. CAPOTOSTI, *Problemi relativi alla definizione dei rapporti tra testi unici di leggi e disposizioni normative preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1969, p. 1495 ss.; E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, I, 1970, pp. 386 ss.; E. CHELI, *Testo Unico*, in *Nuovo Diritto*, XIX, 1973, pp. 305 ss.; F. DONNINI, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. 1/1999*, in M. CARLI, (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, pp. 228 ss.; C. ESPOSITO, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 614 ss.; M. MALO, *I Testi unici di leggi regionali*, in *Regioni*, 1990, pp. 335 ss.; G. PALMERI, *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Regioni*, 1979, pp. 1036 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario Scialoja-Branca*, Bologna-Roma, 1977, pp. 301 ss.; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione e Governo locale*, 1989, pp. 24 ss.; C. ROSSANO, *I Testi Unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, pp. 182 ss.; V. VUOLO, *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, pp. 3 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, pp. 171 ss.

²¹ C. ESPOSITO, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, III, 1962, pp. 615 ss., il quale afferma che per poter definire un T.U. non legislativo la Corte avrebbe dovuto precisare in cosa consistesse: se in una mera ripubblicazione di testi unici di legge, in una riedizione dei vecchi testi o in una pura trascrizione di essi.

²² A. FRANCO, *In tema di legislazione statale e regionale siciliana sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità a consigliere comunale* (Osservazioni a Corte cost. n. 162 del 1985), in *Giur. it.*, 1985, pp. 229 ss.; V. MESSERINI, *Nota a sentenza Corte Costituzionale 24 maggio 1985 n.162*, in *Foro it.*, CIX, 1986, pp. 357 ss.; G. MOR, *Le elezioni regionali siciliane: giudice «a quo», ineleggibilità ed incompatibilità, trasparenza della votazione*, in *Regioni*, 1984, pp. 1247 ss.; F. PINTO, *La Corte conferma la propria giurisprudenza sui rapporti tra legge statale e legge regionale siciliana in tema di ineleggibilità*, in *Regioni*, 1985, pp. 1157 ss.

50 del T.U. approvato
osto 1960 n. 3, corri-
narzo 1956 n. 136, e,
regionale¹⁷.
costituzionale dell'art.
nali nella Regione Si-
al suddetto T.U. non
"si è proceduto a una
i, delle disposizioni in
to e in precedenti leg-
per essere efficace non
seguenza che i poteri
orale traggono diretta-
e per poter giungere a
dotte dalla Corte nella
dotati di forza di legge

altro confermato dalla
Costituzione ammette
no da ritenere del tutto
e delle regioni che non
i regionali speciali o in
Sicilia, la potestà legi-
o legislativo, mancando
le funzione e, a livello
Corte aveva avuto modo
fonte primaria al T.U.¹⁹
otivo chiudere in modo
articolo di legge statale

di un T.U. avente for-
o legislativo, la Corte si
di legittimità presentata,
cizio della funzione am-

1085 ss., con osservazione di C.
7 ss., che a riguardo richiama la
sulla scorta di analoghe argomen-
l'esecutivo regionale siciliano. Si-
nza della Corte laddove si precisa,
legislativa da parte del Governo
li ordinamenti regionali.
oggetto fonti atto primarie e sub
84, pp. 265 ss.; A. PIZZORUSSO,
gna-Roma, 1981, pp. 117 ss.; G.
pronuncia in esame risulta essere
ione tra testi unici "legislativi" (o

la situazione di "lite pendente" con l'ente, al cui Consiglio si aspirava essere eletti, provocasse una situazione di ineleggibilità.

In particolare i giudici *a quibus* avevano rilevato, che la nuova legge statale 23 aprile 1981 n.154 realizzava un'evidente situazione di disparità di trattamento rispetto a quanto stabilito per i cittadini del restante territorio nazionale, con la trasformazione della situazione di "lite pendente", da causa di ineleggibilità, a causa di incompatibilità, con la conseguente violazione dell'art. 51 Cost. in base al quale tutti i cittadini possono accedere alle cariche elettive, in condizioni di eguaglianza.

È di tutta evidenza, osservavano i ricorrenti, che sebbene la Regione siciliana avesse potestà legislativa esclusiva in materia di elettorato passivo, la regolamentazione dei diritti elettorali dovesse essere il più possibile uniforme su tutto il territorio nazionale a meno che una disciplina derogatoria non trovasse razionale giustificazione nell'esigenza di tutela di interessi propri dell'ordinamento regionale. Nel caso di specie, tuttavia, non era riscontrabile alcuna giustificazione sulla disparità di trattamento che si era venuta a creare per i cittadini del restante territorio nazionale, dopo che la l. 23 aprile 154 del 1981 aveva trasformato la situazione di lite pendente, da causa di ineleggibilità in causa di incompatibilità, cui, come già ribadito, il legislatore siciliano non si era adeguato, al punto da rendere la norma regionale in contrasto con il principio di eguaglianza nell'accesso alle cariche pubbliche ed elettive, di cui agli artt. 3 e 51 Cost.

Ciò premesso, la Corte respinse in prima battuta l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato, intervenuta per conto del Presidente della Giunta regionale siciliana riferendo che la questione conteneva disposizioni non aventi forza di legge in quanto il T.U., approvato con D. P. reg. sic. 20 agosto 1960 n. 3, avrebbe avuto carattere meramente compilatorio di disposizioni contenute in precedenti leggi statali e regionali e, come tale, insuscettibile di impugnazione. Replicando sul punto la Corte riferiva che le sue precedenti decisioni in tema di inammissibilità riguardavano norme di leggi statali recepite *omisso medio* (senza intervento previo di leggi regionali) nel testo unico 3 del 1960, mentre nel caso di specie la disposizione impugnata, l'art. 5 n. 6 costituiva trascrizione testuale dell'art. 5 della legge regionale siciliana 9 marzo 1959 n. 3 e, come tale rientrante fra gli atti sottoposti al controllo di costituzionalità *ex art. 134 Cost.*²³.

La Corte dunque, nella sentenza in oggetto, ebbe modo di entrare nel merito della questione rendendo oggetto del giudizio, non più un articolo del testo unico impugnato quanto, piuttosto, l'articolo della fonte corrispondente che, nel caso di specie, risultava essere una legge regionale siciliana²⁴.

²³ In senso contrario la Corte si pronunciò con la sentenza del 20 gennaio 1977 n. 45, in *Giur. cost.*, 1977, I, pp. 177 ss., e dichiarò l'illegittimità costituzionale dell'art. 5 n.3 del T.U. approvato con D.P. reg. sic. 20 agosto 1960, n. 3, come se si trattasse di atto con forza di legge, legittimamente prodotto. Un atto dunque a cui la Corte sembrò riconoscere almeno implicitamente la forza di legge e ammettendone la sindacabilità con la conseguenza di dichiarare direttamente la parziale illegittimità dell'atto.

²⁴ A. FRANCO, *In tema di legislazione statale e regionale siciliana sulle cause di ineleggibilità ed incompatibilità a consigliere comunale* (Osservazioni a Corte cost. n. 162 del 1985), in *Giur. it.*, 1985, p. 231; M. MALO, *Un Testo unico della Regione Sicilia già noto alla Corte costituzionale*, in *Regioni*, XIX, 3/1991, p. 781 ss.

Per concludere e, diversamente da quanto disposto nella sent. del 14 giugno 1962 n. 51, in cui il T.U. approvato con D.P. reg. sic. n. 3 del 1960 risultava privo di forza di legge e di conseguenza non era sottoponibile al giudizio della Corte, trattandosi, come precedentemente analizzato, di atto meramente compilatorio, nella sentenza in oggetto la Consulta affrontò la questione attribuendo al T.U. approvato con decreto del Presidente della Regione, il valore di mezzo idoneo per sottoporre a suo giudizio disposizioni di leggi dello stesso ordinamento regionale e non invece, disposizioni di leggi statali eventualmente contenute nel T.U. regionale. La Corte decise pertanto, nella sentenza del 1985, di dichiarare nel dispositivo, in modo esplicito, l'illegittimità di una parte dell'articolo della legge regionale, non mancando però di citare l'articolo del T.U., nel quale aveva "rinvenuto" la disposizione.

4.3. La sentenza 4 aprile 1990 n. 166. Testi Unici di mera compilazione e riemersione di vecchie questioni per risolverne nuove.

La questione relativa al riconoscimento a livello regionale di decreti legislativi venne nuovamente affrontato dalla Corte Costituzionale con la sent. 4 aprile 1990 n.166. Con ordinanza emessa il 15 aprile 1989 il giudice *a quo* sollevò questione di legittimità costituzionale dell'art. 79, ultimo comma del "Testo unico delle leggi per l'elezione dei Consigli Comunali nella Regione siciliana", approvato con d. P. reg. 20 agosto 1960 n. 3, relativo all'inapplicabilità ai reati elettorali dei benefici di cui agli artt. 163-167 e 175 del c.p. e 487 c. p.p. (1930)²⁵. La Corte dichiarò la questione inammissibile ritenendo, in via del tutto preliminare che la norma impugnata risultava compresa in un T.U. al quale non era possibile riconoscere la qualifica di atto con forza di legge²⁶. In particolare nel caso di specie la Consulta non si lasciò sfuggire l'occasione per confermare la sua costante giurisprudenza in merito, precisando, ancora una volta, che le ipotesi nelle quali la Costituzione ammette l'esercizio della potestà legislativa da parte del Governo sono da ritenere eccezionali (articoli 76 e 77 Cost.) e che nulla di simile si ritrova negli ordinamenti regionali, con la conseguenza che il T.U. in questione è un atto privo di forza di legge per "l'assorbente motivo che la potestà legislativa delle regioni non può esplicarsi nella forma del decreto legislativo, in base al principio generale della inderogabilità delle competenze costituzionali".

²⁵ Articoli questi che si riferiscono alla sospensione condizionale della pena e alla non menzione della condanna nel certificato del casellario giudiziale.

²⁶ Sulla collocazione nel sistema delle fonti del diritto dei Testi Unici e sui limiti di un loro controllo da parte della Corte Costituzionale cfr. E. CHELI, *Aspetti problematici del sindacato di costituzionalità sui testi unici di mera compilazione*, in *Giur. cost.*, I, 1970, p. 386 ss.; E. CHELI, *Testo Unico*, in *Nuovo dir.*, XIX, 1973, pp. 305 ss.; F. DONNINI, *Il problema degli atti della Giunta con forza di legge alla luce della l. cost. 1/1999*, in M. CARLI, (a cura di), *Il ruolo delle assemblee elettive. La nuova forma di governo delle regioni*, Torino, 2001, pp. 228 ss.; C. ESPOSITO, *Testi unici della Regione e leggi dello Stato*, in *Giur. cost.*, 1962, pp. 614 ss.; M. MALO, *I Testi unici di leggi regionali*, in *Regioni*, 1990, pp. 335 ss.; G. PALMERI, *Un testo unico regionale tra le fonti del diritto*, in *Regioni*, 1979, pp. 1036 ss.; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario Scialoja - Branca*, Bologna-Roma, 1977, pp. 301 ss.; A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto regionale*, in *Regione e Governo locale*, 1989, pp. 24 ss.; C. ROSSANO, *I Testi Unici nell'esercizio della funzione amministrativa e di quella legislativa*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1963, pp. 182 ss.; V. VUOLO, *Il potere normativo della giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, pp. 3 ss.; G. ZAGREBELSKY, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, 1984, pp. 171 ss.

glio si aspirava essere

la nuova legge statale
disparità di trattamen-
rriorio nazionale, con
causa di ineleggibilità,
e dell'art. 51 Cost. in
e elettive, in condizio-

ne la Regione siciliana
passivo, la regolamen-
le uniforme su tutto il
non trovasse razionale
nell'ordinamento regio-
ma giustificazione sulla
tadini del restante terri-
va trasformato la situa-
di incompatibilità, cui,
ato, al punto da rendere
lianza nell'accesso alle

zione di inammissibi-
er conto del Presidente
e conteneva disposizio-
o con D. P. reg. sic. 20
ompilatorio di disposi-
ome tale, insuscettibile
a che le sue precedenti
di leggi statali recepite
i) nel testo unico 3 del
ata, l'art. 5 n. 6 costitu-
siciliana 9 marzo 1959
rrollo di costituzionalità

odo di entrare nel meri-
più un articolo del testo
corrispondente che, nel
iana²⁴.

naio 1977 n. 45, in *Giur. cost.*,
del T.U. approvato con D.P. reg.
egittimamente prodotto. Un atto
di legge e ammettendone la sin-
mità dell'atto.
lle cause di ineleggibilità ed in-
del 1985), in *Giur. it.*, 1985, p.
costituzionale, in *Regioni*, XIX,

Oggetto dell'impugnativa risultava dunque essere l'art. 79 ultimo comma del predetto d. p. reg. sic. 20 agosto 1960 n. 3, una disposizione che costituiva, come del resto tutto il capo IX intitolato "Disposizioni Penali", la testuale trascrizione dell'art. 95 del T.U. delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali, approvato con d.p.r. 5 aprile 1951 n. 203, articolo a sua volta precedentemente dichiarato illegittimo, anche se implicitamente, con la sent. 17 luglio 1980 n. 121.

Riscontrata la natura di atto avente forza di legge del T. U. 203 del 1951 in quanto emanato in virtù di una norma legislativa (art. 21 l. 24 febbraio 1951 n.84) fu sufficiente secondo la Corte ad ammettere il giudizio "sulla norma denunciata, intendendosi in effetti che il sindacato si effettua sulla norma di legge testualmente trascritta nel testo unico, in quanto è detta norma che deve in realtà essere applicata nel giudizio *a quo*".

La Corte in questo modo non realizzò altro che una trasmigrazione d'ufficio dell'oggetto del giudizio ad essa sottoposta, dall'art. 79 del d. p. reg. n. 3 del 1960 al decreto legislativo statale (art. 95, ultimo comma), portando a compimento il primo dei due passaggi che caratterizzarono la motivazione della sent. n. 166 del 1990.

Proseguendo nel ragionamento, una volta riconosciuta nell'art. 95 ultimo comma del d.p.r. 5 aprile 1951 n. 203 la norma che formava effettivamente oggetto della questione di legittimità costituzionale, il Giudice delle leggi, già con la sent. del 17 luglio 1980 n.121²⁷, richiamata nell'ordinanza di rimessione, ebbe modo di dichiarare l'illegittimità dell'art. 102 ultimo comma "Testo Unico delle leggi per la composizione e l'elezione degli organi delle amministrazioni comunali" approvato con d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570; e dal momento che l'art. 102 ultimo comma d.p.r. 16 maggio 1960 n. 570 era contenuto in un T.U. meramente compilatorio, come tale privo di forza di legge, esso consisteva in una riproduzione testuale dell'art. 95 del d.p.r. 203 del 1951 sulla cui ultima disposizione, ad opinione della Corte, doveva essere riferita la declaratoria di illegittimità costituzionale. Dal momento che l'art.102 del secondo T.U. statale (d.p.r. 570 del 1960) riproduceva l'art. 95 del primo T.U. statale (quello dell'articolo 102) non poteva certo qualificarsi atto avente forza di legge, in quanto emanato oltre i termini stabiliti nella legge di delegazione; la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'ultimo comma dell'art. 102 del T.U. 570 del 1960 doveva intendersi riferita, anche se ne fu omessa come superflua la esplicita precisazione, all'art. 95, ultimo comma, T.U. 5 aprile n. 203 del 1951, di cui l'art. 102 costituiva la testuale trascrizione.

La Corte, facendo transitare il giudizio dall'art.79 ultimo comma del T.U. siciliano all'art. 95 ultimo comma del d.p.r. n. 203, quale norma effettivamente oggetto dell'impugnazione e che già precedentemente aveva espunto dall'ordi-

²⁷ Con la sent. 23 luglio 1980, n.121, in *Foro it.*, 1980, I, p. 2663, con nota di richiami di MESSERINI, la Corte aveva dichiarato l'illegittimità dell'art. 102 d.p.r. 16 maggio 1960, n. 570, che rendeva inapplicabili ai reati elettorali gli istituti della non menzione e della sospensione condizionale della pena e che, anche se non aveva rilevato esplicitamente, tale d.p.r. doveva ritenersi privo di forza di legge e la dichiarazione di incostituzionalità doveva ritenersi riferita all'art. 95 d.p.r. 203 del 1951 testualmente riprodotto dall'art. 102 d.p.r. 570 del 1960.

art. 79 ultimo comma
sizione che costituiva,
penali", la testuale tra-
zione e l'elezione degli
d.p.r. 5 aprile 1951 n.
ittimo, anche se impli-

T. U. 203 del 1951 in
21 l. 24 febbraio 1951
giudizio "sulla norma
effettua sulla norma di
detta norma che deve

rasmigrazione d'ufficio
del d. p. reg. n. 3 del
na), portando a compi-
motivazione della sent.

uta nell'art. 95 ultimo
formava effettivamente
Giudice delle leggi, già
ordinanza di rimessione,
io comma "Testo Unico
i delle amministrazioni
0; e dal momento che
ra contenuto in un T.U.
gge, esso consisteva in
l 1951 sulla cui ultima
iferita la declaratoria di
del secondo T.U. statale
J. statale (quello dell'ar-
orza di legge, in quan-
azione; la dichiarazione
rt. 102 del T.U. 570 del
come superflua la espli-
rile n. 203 del 1951, di

ultimo comma del T.U.
le norma effettivamente
aveva espunto dall'ordi-

nota di richiami di MESSERINI, la
n. 570, che rendeva inapplicabili
zione della pena e che, anche
forza di legge e la dichiarazione
testualmente riprodotto dall'art.

namento con la sentenza del 17 luglio n. 121 del 1980, definiva la questione sollevata inammissibile.²⁸

In conclusione, scegliendo di dichiarare l'inammissibilità della questione per insussistenza del requisito della forza di legge dell'atto, la Corte, piuttosto che seguire la via della dichiarazione di illegittimità dello stesso, in quanto atto avente forza di legge illegittimamente prodotto (come nel caso dei t.u. malamente delegati per inammissibilità della delega legislativa come nel caso del t.u. siciliano), decise di seguire tra i due, il percorso più *fumoso* e certamente giuridicamente più criticabile, quello cioè che non contribuisce a dare attuazione ai valori fondamentali della certezza del diritto e della chiarezza dell'ordinamento normativo.

5. La giurisprudenza della Corte in tema di atti regionali aventi forza di legge a seguito del rinnovato Titolo V della Costituzione.

Con il percorso di riforma avviato a partire dalle leggi cost. 1/99 e 3/2001 e la contestuale ed immediata valorizzazione delle autonomie, il dibattito relativo alla previsione circa l'adottabilità da parte degli esecutivi regionali di emanare atti aventi forza di legge fu nuovamente aperto, arricchendone il confronto, sia a livello teorico che pratico giurisprudenziale. Ciò premesso è dunque da interrogarsi se, nel riformato sistema costituzionale, possano essere riscontrati elementi di novità rispetto al passato tali da condurre a previsioni differenti circa la possibile configurabilità di decreti legge e decreti legislativi regionali.

Tralasciando per il momento di affrontare l'esame del dibattito dottrinale avanzato sul tema e rinviandone di questo l'indagine ad un prossimo lavoro attraverso una approfondita ricostruzione delle linee politiche e culturali emerse a seguito delle suddette riforme, riteniamo, invece, in questa sede partire in prima battuta dal dato testuale degli artt. 134 e 127 della Cost. (come modificati dalla legge cost. 3 del 2001), al fine di avere gli elementi necessari per poter procedere, nell'analisi della giurisprudenza costituzionale più recente, sulla questione in oggetto.

Se come è noto l'art. 134 Cost. attribuisce alla Corte il giudizio sulle leggi e su gli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni, l'art. 127 Cost., nella nuova formulazione del giudizio di legittimità costituzionale in via principale, introdotto a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 8 delle legge cost. 18 ottobre 2001 n. 3, differenzia il regime di impugnazione delle fonti primarie dello Stato e delle Regioni dinanzi alla Corte Costituzionale. Il giudizio di costituzionalità in via d'azione è articolato infatti, secondo quanto prescritto dall'art. 127 Cost. in modo che quando "il Governo ritenga che una legge regionale ecceda la competenza della Regione, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte entro sessanta giorni dalla sua pubblicazione"; qualora, invece, "la Regione ritenga che una legge o un atto avente forza di legge dello

²⁸ S. PANIZZA, *Testi unici di mera compilazione: sindacato di costituzionalità e dubbi sulla sopravvivenza delle disposizioni originarie ritrascritte*, in *Foro it.*, CXIV, 1991, pp. 2942 ss.; M. MALO, *Un Testo unico della Regione Sicilia già noto alla Corte costituzionale*, in *Regioni*, XIX, 3/1991, pp. 781 ss.

Stato o di un'altra Regione leda la sua sfera di competenza, può promuovere la questione di legittimità costituzionale dinanzi alla Corte costituzionale entro sessanta giorni dalla pubblicazione della legge o dell'atto avente valore di legge".

È certo che la scelta di distinguere le due categorie di atti impugnabili dinanzi alla Corte ha l'effetto di escludere, dal punto di vista testuale, la possibile configurabilità di atti regionali con forza di legge e "ha, con ogni probabilità scoraggiato dall'intraprendere strade diverse in occasione del rinnovo degli statuti, perché, in assenza di espresse previsioni costituzionali abilitanti, sarebbe stato altrimenti facile contestare l'alterazione dell'ordine normale delle competenze e, dunque, la *disarmonia* delle norme statutarie con il dettato costituzionale"²⁹.

A tali considerazioni è da aggiungere l'analisi del disposto dell'art. 123.1 Cost. che conferisce allo Statuto il compito di definire la forma di governo delle Regioni. È indubbio che la definizione della forma di governo produca una estensione dello spazio di manovra attribuito alla potestà statutaria di cui non può certo non tenersene in debito conto nella riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle fonti regionali. La possibilità derivante dall'affidamento della forma di governo alle regole statutarie avrebbe potuto aprire alle Regioni spazi di autonomia normativa "parzialmente autosufficienti" che potevano loro consentire l'introduzione a livello regionale di atti aventi forza di legge³⁰, sempre nel rispetto degli artt. 76 e 77 Cost.

Poste queste indicazioni riteniamo allora opportuno proseguire nell'analisi della giurisprudenza costituzionale relativa all'ammissibilità o meno di atti regionali con forza di legge al fine di poter ricostruire il percorso dall'immediato della riforma del Titolo V della Costituzione, passando per la fase di previsione ed adozione degli Statuti delle Regioni ordinarie, fino a giungere alle pronunce più recenti e valutare se in esse siano riscontrabili delle variazioni, rispetto al passato, circa la configurabilità di decreti legge e decreti legislativi regionali.

5.1. La sentenza 3 luglio 2002 n. 304. Lo Statuto regionale e la questione relativa alla possibile previsione di altre fonti del diritto.

Con deliberazione legislativa statutaria approvata in seconda votazione il 24 luglio 2001 dal Consiglio Regionale e recante "Disciplina transitoria in attuazione dell'art. 3 della legge costituzionale 22 novembre 1999 n.1", la Regione Marche deliberò che, in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta, il vicepresidente, subentrava al Presidente, nell'esercizio delle relative funzioni.

Il Governo della Repubblica, con ricorso notificato in data 7 settembre 2001, e depositato in Cancelleria il 15 successivo, aveva promosso questione di legittimità dinanzi alla Corte costituzionale della deliberazione legislativa statutaria adottata dalla Regione Marche per contrasto con gli artt. 122 ultimo comma e 126 comma 3 Cost., nonché con l'art. 5 comma 2 lett. b legge cost. n. 1 del 1999.

²⁹ A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, 2008, p. 5.

³⁰ N. ZANON, *Decreti - legge, Governo e Regioni dopo la revisione del titolo V della Costituzione*, disponibile online nel sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, (2002).

za, può promuovere la costituzionale entro sensente valore di legge".
 i atti impugnabili dinta testuale, la possibile in ogni probabilità scoll rinnovo degli statuti, bilitanti, sarebbe stato nale delle competenze tato costituzionale"²⁹.
 isposto dell'art. 123.1 forma di governo deli governo produca una à statutaria di cui non zazione e razionalizzaivante dall'affidamento uto aprire alle Regioni nti" che potevano loro i forza di legge³⁰, sem-

proseguire nell'analisi ilità o meno di atti reercorso dall'immediato er la fase di previsione giungere alle pronunce e variazioni, rispetto a i legislativi regionali.

gionale e la questione diritto.

seconda votazione il 24 lina transitoria in attuae 1999 n.1", la Regione rmanente del Presidennte, nell'esercizio delle

i data 7 settembre 2001, osso questione di legitone legislativa statutaria tt. 122 ultimo comma e legge cost. n. 1 del 1999.

onore di Michele Scudiero, Na del titolo V della Costituzione.

La Corte, in quello che ebbe a configurarsi come il primo ricorso posto ai sensi del novellato art. 123 Cost. dispose che il termine, per promuovere il controllo di legittimità costituzionale sui nuovi statuti regionali "decorre dalla pubblicazione notiziale della delibera statutaria e non da quella, successiva alla promulgazione, che è condizione per l'entrata in vigore".

La Consulta nella sentenza si soffermò per questo ad evidenziare la peculiarità del procedimento di formazione dello Statuto regionale, così come modificato dalla legge costituzionale del 1999 che, come è noto, si qualifica come aggravato richiamando il modello che l'art. 138 Cost. delinea per le leggi di revisione della Costituzione; per l'approvazione dell'atto è necessario seguire una procedura che impone al Consiglio regionale due successive deliberazioni, a maggioranza assoluta, adottate ad un intervallo non inferiore di due mesi escludendo il controllo preventivo del Governo e prevedendo, al suo posto, uno specifico controllo di legittimità da parte della Corte Costituzionale ed un'eventuale consultazione referendaria che rende il procedimento di formazione dello Statuto pressoché analogo al modello di cui all'art. 138 Cost.

È di tutta evidenza che il Giudice delle leggi, dopo aver negato, in ragione dell'analisi dei diversi procedimenti di formazione e di controllo, la piena assimilabilità tra legge e statuto regionale, ebbe a sottolineare come la disciplina posta dall'art. 123 Cost. sia "chiara nelle sue linee portanti e realizza un assetto normativo unitario e compatto, in cui ciascuna previsione è assistita da una propria ragione costituzionale, e tutte si legano tra loro in un vincolo di coerenza sistemica, che disvela il ponderato equilibrio delle scelte del legislatore costituzionale". Un equilibrio dunque, affermò la Corte, con cui sono appagate le istanze autonomistiche, con l'attribuzione allo Statuto di un valore che lo pone al vertice delle fonti regionali e la scomparsa dell'approvazione parlamentare, e il rispetto del principio di legalità costituzionale, attraverso la previsione di un eventuale e preventivo controllo di legittimità delle disposizioni statutarie.

Con riferimento specifico al merito della questione la Corte, nella sentenza in oggetto³¹, si era trovata ad intervenire in modo deciso nei confronti del tentativo

³¹ R. BIN, G. FALCON, *Diritto regionale*, Bologna, 2012, p. 162; R. BIN, *Statuti regionali e morale costituzionale*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it, (2001); A. BURATTI, *La Corte Costituzionale interviene sulla forma di governo regionale e sul sindacato di legittimità costituzionale degli statuti*. Sent. 304/2002, disponibile online nel sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, (2002); B. CARAVITA, "Caso Marche" e problemi interpretativi della legge cost. 1/1999, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it, (2001); B. CARAVITA, *Gravi questioni di interpretazione e applicazione della legge cost. n. 1 del 1999: la Regione «provoca», il Governo chiama, la Corte risponderà?*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2001); B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 230 ss.; A. CONCARO, *Revisione del titolo V della Costituzione e decretazione d'urgenza nelle materie di competenza regionale*, disponibile online nel sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, (2002); G. D'ALESSANDRO, *Nota redazionale alla sent. 304 del 2002*, in *Giur. cost.*, II, 2002, p. 2357; G. D'ALESSANDRO, *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, pp. 89 ss.; A. FERRARA, *La "questione Marche": il referendum dimenticato e il ricorso anticipato*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it, (2001); C. FUSARO, *Le Regioni, l'autonomia statutaria in materia di forma di governo e l'interpretazione della Costituzione: qualche osservazione per discutere con Caravita*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2001); S. GAMBINO, *Statuti regionali, consulte statutarie e Corte Costituzionale*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, 2010; S. MANGIAMELI, *La nuova potestà statutaria delle Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Giur. cost.*, II, 2002, pp. 2359 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, 2002, pp. 112 ss.; R. ROMBOLI, *Note redazionali alle sentenze 304 e 306 del 2002*, in *Foro it.*, I, 2003, pp. 728 ss.; A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali per la prima volta davanti alla Corte, dopo la*

intrapreso dalla Regione Marche, poco dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 1 del 1999, di ridurre la portata applicativa del meccanismo del *simul stabunt, simul cadent*, in un regime di forma di governo transitoria diretta a prevedere, attraverso la modifica parziale dello Statuto, in caso di morte o impedimento permanente del Presidente della Giunta regionale, il subentro del vice-Presidente.

La Consulta in particolare evidenziò che le due previsioni normative, quella dell'art.126, comma 3 Cost. e l'art. 5 comma 2 lett. b legge cost. n.1 del 1999, sebbene differenti per la loro sfera temporale di operatività, risultavano identiche nella *ratio* ispiratrice, quella cioè di garantire la stabilità dell'esecutivo regionale. In particolare il suddetto art. 5 comma 2 lett. b della più volte richiamata legge cost. 1 del 1999 contiene la disciplina transitoria, destinata a permanere fino a quando le Regioni, nell'esercizio dell'autonomia statutaria loro riconosciuta dall'art.123, comma 1 compiranno la scelta in ordine alla propria forma di governo. "Solo in quel caso sarà loro consentito di esercitare la facoltà prevista dall'ultimo comma dell'art.126 Cost. e optare per un sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale diverso dal suffragio diretto, ciò che le scioglierà dall'osservanza del vincolo costituzionale di cui si parla".

A fronte dell'obiezione avanzata dalla difesa della Regione Marche secondo cui il disposto dell'art.5 della legge cost. 1 del 1999 fino all'adozione dei nuovi Statuti e delle nuove leggi elettorali non darebbe luogo ad una vera e propria elezione a suffragio diretto del Presidente della Giunta, la Corte si pronunciò con la sentenza 3 luglio 2002 del 2004; in particolare il trasferimento di poteri da un Presidente della Giunta eletto a suffragio diretto ad un soggetto quale il vice Presidente che non risultava per invero avere la stessa legittimazione democratica, costituì il presupposto fattuale affinché la Corte potesse dichiarare l'illegittimità costituzionale della deliberazione statutaria del Consiglio della Regione Marche, evidenziando al contempo che la Regione "con la sua parziale innovazione statutaria, non ha (avesse) operato quella diversa scelta in ordine alla forma di governo regionale che sola avrebbe potuta esonerarla dalla regola stabilizzatrice che la Costituzione e la disciplina transitoria impongono nel caso di elezione diretta del vertice dell'esecutivo".

La Corte, in conclusione, intese mettere in evidenza che gli di Statuti regionali sono chiamati al rispetto del limite dell'armonia della Costituzione, una formula "dal significato incerto (se non poliseno)" che costituisce un vero e proprio "rompicapo ermeneutico"³² e su cui il giudice delle leggi a partire dalla sentenza in oggetto ha cominciato a determinarne il significato³³. Il concetto di "armonia" come è noto è stato oggetto di un considerevole dibattito dottrinale dalle diverse posizioni interpretative³⁴ e costituisce il limite disposto

riforma del Titolo V, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2002); M. SICLARI, *Davvero necessaria la previsione di decreti legge regionali?*, disponibile online nel sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, (2002); C. TUCCIARELLI, *Modifiche statutarie e disposizioni transitorie di rango costituzionale (appunti sulla legge statutaria della regione Marche)*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it, (2001).

³² A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia della Costituzione» e i rapporti fra lo Statuto e le altre fonti del diritto*, in *Regioni*, 2001, pp. 453 ss.

³³ Corte cost. sentenze n. 306 del 2002, n. 196 del 2003, n. 313 del 2003, n. 2 del 2004, n. 372 del 2004, n. 378 del 2004, n. 379 del 2004, n. 12 del 2006.

³⁴ A riguardo G. D'ALESSANDRO, *I nuovi Statuti delle Regioni ordinarie*, Padova, 2008, 168 ss., riporta le diverse concezioni della dottrina che con "qualche inevitabile forzatura" riesce a "sistematizzare"; la

igore della legge costi-
meccanismo del *simul*
nsitoria diretta a preve-
i morte o impedimento
ro del vice-Presidente.
sioni normative, quel-
b legge cost. n.1 del
operatività, risultavano
la stabilità dell'esecu-
lett. b della più volte
a transitoria, destinata
dell'autonomia statuta-
la scelta in ordine alla
consentito di esercitare
e optare per un sistema
o dal suffragio diretto,
ionale di cui si parla".
gione Marche secondo
all'adozione dei nuovi
ad una vera e propria
, la Corte si pronunciò
trasferimento di poteri
ad un soggetto quale
a stessa legittimazione
Corte potesse dichiara-
aria del Consiglio della
one "con la sua parziale
diversa scelta in ordine
esonerarla dalla regola
ria impongono nel caso

che gli di Statuti regio-
della Costituzione, una
e costituisce un vero e
elle leggi a partire dalla
significato³³. Il concetto
idonevole dibattito dot-
uisce il limite disposto

M. SICLARI, *Davvero necessaria
associazione deicostituzionalisti.it,
ngo costituzionale (appunti sulla
mcostituzionale.it, (2001).*
e» e i rapporti fra lo Statuto e le

2003, n. 2 del 2004, n. 372 del
ie, Padova, 2008, 168 ss., riporta
ra» riesce a "sistematizzare"; la

dall'art. 123 Cost., per l'esercizio della potestà statutaria con una formula che richiama il testo precedente alla riforma che postulava inoltre, "l'armonia con le leggi della Repubblica".

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza in analisi, ha evidenziato che il concetto di «armonia» nella sua nuova formulazione non solo presuppone l'osservanza di ogni disposizione della Carta, ma mira anche a scongiurare il pericolo che lo Statuto, pur rispettoso della lettera della Costituzione, ne eluda lo spirito. La nozione particolarmente stringente del concetto di armonia che la Consulta presentò a seguito del rinnovato Titolo V della Costituzione, e di poi successivamente confermato, sembrerebbe allora condurre ad una deduzione piuttosto restrittiva circa la possibilità di adottare a livello statutario strumenti primari di normazione, diversi dalla legge. Costituirebbe infatti una «disarmonia» consentire l'adozione di atti con forza di legge regionali prevedendone il riconoscimento a livello statutario così come la Costituzione dispone per il sistema delle fonti statali; "senza autorizzazione costituzionale non sarebbe pertanto legittima l'attribuzione della competenza alla Giunta (...) ad adottare decreti legge, neppure in casi di necessità e di urgenza"³⁵.

5.2. La sentenza 6 dicembre 2004 n. 378. La dichiarazione di infondatezza quale occasione per ribadire l'inammissibilità degli atti regionali con forza di legge.

La Corte Costituzionale con la sentenza del 6 dicembre 2004 n. 378 si pronunciò in merito alla questione di legittimità costituzionale sollevata dal Governo della Repubblica ai sensi dell'art. 123 comma 2 Cost., nei confronti dello Statuto della Regione Umbria, approvato in seconda deliberazione il 29 luglio

prima posizione riguardo al concetto di armonia viene definita *scettica*, A. D'ATENA, *La nuova autonomia statutaria delle Regioni*, in *Rass. parl.*, 3/2000, pp. 599 ss., il quale guarda all'armonia quale una "non scelta del legislatore costituzionale"; adagiandosi ad una formula che "dice tutto o niente", armonia è dunque intesa come mera conformità alla Costituzione. A. RUGGERI, *Introduzione*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le Fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, 2001, pp. 1 ss., in linea con l'impostazione suddetta si interroga sulla portata dei limiti dell'armonia verso tutta la Costituzione e non solo verso il Titolo V che riguarda l'ordinamento delle Regioni. Posizione *estensiva* è quella sostenuta da S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Regioni*, 2000, pp. 573 ss., che nella formula armonia intende la concordanza con i principi della Costituzione e al pari C. E. GALLO, *Le Fonti del diritto nel nuovo ordinamento regionale*, Torino, 2004, pp. 56 ss., sostiene che la Regione può con il proprio Statuto dettare norme che siano difformi da quelle previste dalla Costituzione, purché questa difformità non sia tale da creare una disarmonia o da rendere meno facile il raggiungimento dell'armonia, posto che la legge 1/99 ha attribuito alla Regione "una netta autonomia". *Restrittiva* è invece l'impostazione avanzata da F. SORRENTINO, R. CALVANO, *Modificato l'assetto istituzionale delle Regioni: perplessità sulla riforma*, in *Corr. Giur.*, n. 4, pp. 425 ss., secondo cui la fonte statutaria deve sempre e comunque conformarsi alle regole costituzionali con la conseguenza che il concetto di armonia venga di conseguenza a costituire il parametro di riferimento per garantire la prescrizione di "una congruenza strutturale tra la forma di governo nazionale e quella regionale". Da ultimo viene qualificata *intermedia* la posizione di quella parte della Dottrina, A. SPADARO, *Il limite costituzionale dell'«armonia con la Costituzione» e i rapporti tra lo statuto e le altre fonti del diritto*, in *Regioni*, pp. 453 ss., B. CARAVITA, *Lineamenti di diritto costituzionale, federale e regionale*, Torino, 2009, pp. 229 ss., i quali sostengono che tutta la Carta e a maggior ragione i suoi principi costituzionali costituiscano vincoli per le fonti statutarie. L'armonia verrebbe, secondo questa prospettiva, a doversi intendere in piena sintonia con il sistema dei valori/principi complessivamente contenuti all'interno della Carta costituzionale.

³⁵ P. BILANCIA, *Potere legislativo regionale e interventi d'urgenza: non c'è bisogno del decreto legge*, disponibile online nel sito www.associazionedeicostituzionalisti.it, (2002).

2004 e pubblicato nel Bollettino Ufficiale della Regione Umbria n. 33 del 11 agosto 2004.

Il Consiglio dei Ministri, con ricorso notificato il 9 settembre 2004 aveva sollevato questione di legittimità costituzionale di alcune disposizioni del suddetto Statuto perché riteneva che la Regione Umbria avesse incluso nell'art. 9 il riferimento alla protezione di forme ulteriori di convivenza oltre quella costituita dalla famiglia e di avere inserito nell'art. 66, la disciplina dell'incompatibilità tra la carica di componente della Giunta e quella di consigliere regionale, una disciplina questa che avrebbe dovuto essere regolata attraverso legge regionale. L'Avvocatura dello Stato inoltre contestava alla Regione di aver attribuito alla Giunta, secondo quanto disposto dagli artt. 39 comma 2 e 40 St. Umbria, la possibilità di adottare regolamenti di delegificazione e di presentare al Consiglio progetti di testo unico di disposizioni di legge ed infine, di aver attribuito alla Commissione di Garanzia, il compito di esprimere pareri sulla conformità allo Statuto delle leggi e dei regolamenti regionali (art. 82 St. Umbria).

Poste queste premesse, occorre sottolineare la rilevanza della sentenza 6 dicembre 2004 n. 378 in quanto si inserì in un gruppo di decisioni³⁶ relative al controllo ex art. 123 comma 2 Cost. sugli statuti regionali con cui la Consulta ha voluto ribadire una distinzione, già precedentemente definita con la sent. 40 del 1972, tra contenuto necessario e contenuto eventuale degli Statuti; il primo è il contenuto indicato dall'art. 123 Cost. e che gli Statuti devono necessariamente disciplinare; il secondo, invece, eventuale, è determinato in via residuale; di conseguenza, nella sentenza in analisi, la Corte, dichiarando inammissibili le questioni di legittimità sollevate, ha ritenuto che a tali enunciazioni "non può essere riconosciuta alcuna efficacia giuridica" e di conseguenza non possono "essere assimilate alle c.d. norme programmatiche della Costituzione" in quanto le norme impugnate esplicano una funzione, per così dire di natura culturale o anche politica, ma certo non normativa. Le proposizioni contenute nell'art. 9 della deliberazione statutaria della Regione Umbria, relativa alla tutela "di forme di convivenza" ulteriori rispetto a quelle costituite dalla famiglia – afferma la Corte – "anche se materialmente inserite in un atto fonte" trovano giustificazione "nel ruolo delle Regioni di rappresentanza generale delle rispettive collettività", ruolo questo che legittima, "accanto ai contenuti necessari degli Statuti regionali anche la definizione delle finalità da perseguire". Si tratta a tutti gli effetti di disposizioni che, sebbene inserite in un atto fonte, non possono vedersi "riconosciuta alcuna efficacia giuridica" ma sono piuttosto indicative dei contenuti della programmazione politica che le comunità regionali intendono realizzare³⁷.

³⁶ Corte cost. sentenze 2, 372 e 379 del 2004.

³⁷ A. ANZON DEMMIG, *La Corte condanna alla "inefficacia giuridica" le norme "programmatiche" degli Statuti regionali*, in *Giur. cost.*, 6/2004; S. BARTOLE, *Norme programmatiche e Statuti regionali*, in *Le Regioni*, 1/2005 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; M. BENVENUTI, *Brevi note in tema di (in)efficacia normativa dei c. d. contenuti eventuali degli statuti regionali*, in *Giur. cost.*, V, 2004, pp. 4145 ss.; R. BIN, *Perché le Regioni dovrebbero essere contente di questa decisione*, in *Regioni*, 1/2005 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; A. CARDONE, *Brevi considerazioni su alcuni profili processuali della recente giurisprudenza "statutaria" della Corte costituzionale*, in *Le Istituzioni del Federalismo. Regione e Governo Locale*, XXVI, 2005, pp. 259 ss.; P. CARETTI, *La disciplina dei diritti fondamentali è materia riservata alla Costituzione*, in *Regioni*, 3/2005; R. DICKMANN, *Le sentenze della Corte sull'inefficacia giuridica delle disposizioni "programmatiche" degli Statuti ordinari*, disponibile online nel

e Umbria n. 33 del 11

settembre 2004 aveva e disposizioni del sudse incluso nell'art. 9 il za oltre quella costitui- ina dell'incompatibilità sigliere regionale, una averso legge regionale. e di aver attribuito alla 2 e 40 St. Umbria, la di presentare al Consifine, di aver attribuito pareri sulla conformità 82 St. Umbria).

za della sentenza 6 di- li decisioni³⁶ relative al iali con cui la Consulta definita con la sent. 40 e degli Statuti; il primo uti devono necessaria- minato in via residuale; arando inammissibili le enunciazioni "non può assequenza non possono Costituzione» in quanto ire di natura culturale o ni contenute nell'art. 9 tiva alla tutela "di forme la famiglia - afferma la " trovano giustificazione e rispettive collettività", ri degli Statuti regionali 'atta a tutti gli effetti di ossono vedersi "ricono- native dei contenuti della ndono realizzare³⁷.

a" le norme "programmatiche" mmatiche e Statuti regionali, in .it; M. BENVENUTI, *Brevi note in regionali*, in *Giur. cost.*, V, 2004, sta decisione, in *Regioni*, 1/2005 vi considerazioni su alcuni profili zionale, in *Le Istituzioni del Fe-* TTI, *La disciplina dei diritti fon-* CKMANN, *Le sentenze della Corte ti ordinari*, disponibile online nel

Alla luce di quanto esposto è da evidenziare che la sentenza in oggetto non mancava di alimentare particolare interesse relativamente al problema dell'introduzione all'interno dei nuovi statuti di atti legislativi aventi forza di legge.

Nello specifico la Corte era stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale degli articoli 39 comma 2 e 40 dello Statuto della Regione Umbria che disciplinavano, il primo, un procedimento di delegificazione e il secondo, invece, quello di formazione dei testi unici.

A tal proposito il Governo aveva dunque impugnato le disposizioni del suddetto Statuto per l'asserita violazione del principio della separazione dei poteri tra organo legislativo e organo esecutivo dal momento che il principio in questione, in mancanza di deroghe costituzionali espresse "non consentirebbe l'adozione di regolamenti c.d. di delegificazione e deleghe legislative" secondo quanto disposto dall'art. 121 comma 2 Cost. che, come è noto, riserva la potestà legislativa al Consiglio regionale. Con particolare riferimento all'art. 39 dello Statuto dell'Umbria e a quanto in esso prescritto relativamente alla possibilità di adottare regolamenti di delegificazione, la difesa erariale denunciava che in questo modo si sarebbe violato l'art. 117 Cost. in quanto la fonte regolamentare sarebbe incongruente rispetto alle materie legislative di tipo concorrente, nelle quali, i principi fondamentali fissati dal legislatore statale dovrebbero essere attuati in via legislativa. L'art. 40 comma 2 dello Statuto umbro prevedeva invece, che la Giunta regionale, sulla base di una legge regionale di autorizzazione, presentasse al Consiglio progetti di testo unico di disposizioni legislative, soggetti solo all'approvazione finale del Consiglio stesso, senza né deleghe né rinunce sostanziali del potere legislativo da parte del Consiglio regionale.

La Corte Costituzionale, con la sentenza del 6 dicembre 2004 n. 378, giunse a dichiarare l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Governo in ordine agli articoli 39 e 40 dello Statuto della Regione Umbria sul presupposto che tali disposizioni non configurassero attribuzione di potere normativo primario alla Giunta ma si limitassero piuttosto a prevedere un procedimento che, nel caso dell'art. 39 dello Statuto in oggetto si concludeva con l'adozione di una fonte secondaria, un regolamento di delegificazione, e nel secondo caso, invece, «di uno speciale procedimento legislativo diretto soltanto ad operare sulla legislazione regionale vigente a meri fini di riordino e semplificazione" in modo tale che la Giunta "nella sua opera di predisposizione

sito www.federalismi.it, 2005; G. FALCON, *Alcune questioni a valle delle decisioni della Corte*, in *Regioni*, 1/2005 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; T. GROPPI, *I nuovi statuti delle Regioni dopo le sentenze 372, 378 e 379/2004 della Corte costituzionale*, in *D&G*, 47/2004, pp. 16 ss. e in www.associazioneedicostituzionalisti.it; V. LIPPOLIS, *Le dichiarazioni di principio degli Statuti regionali*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2005); G. PASTORI, *Luci ed ombre dalla giurisprudenza costituzionale in tema di norme programmatiche degli statuti regionali*, in *Regioni*, 3/2005 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; M. PEDETTA, *La Corte costituzionale salva gli enunciati degli Statuti regionali sulla tutela delle "forme di convivenza" mettendoli nel limbo*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; F. PIZZETTI, *Il gioco non valeva la candela: il prezzo pagato è troppo alto*, in *Regioni*, 1/2005 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; A. RUGGERI, *Gli Statuti regionali alla Consulta e la vittoria di Pirro*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it, (2004); G. SEVERINI, *Cosa ha detto la Corte Costituzionale sullo Statuto umbro?*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2004).

del testo unico non può andare oltre al mero riordino e alla semplificazione di quanto deliberato in sede legislativa dal Consiglio regionale”.

Quanto emerge dalla sentenza in oggetto è che la Corte con essa ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale della norma dello Statuto umbro relativa ai testi unici e, piuttosto che attribuire l'esercizio della funzione legislativa alla Giunta, ha preferito definire un particolare *iter* di approvazione delle leggi marcando il suo orientamento non solo verso la previsione di un elenco tassativo delle fonti di livello primario, ma anche a favore del principio della inderogabilità delle competenze costituzionali³⁸.

La situazione che ricompare a seguito della pronuncia in oggetto pone dunque la Corte in una posizione di netta chiusura relativamente all'ammissibilità di atti regionali con forza di legge in quanto, come è noto, l'attribuzione della competenza normativa di livello primario a favore dell'esecutivo regionale richiede il necessario presupposto costituzionale. La Corte infatti, nel dichiarare infondata, in fase di definizione della forma di governo, la possibilità per gli Statuti di prevedere un autonomo sistema delle fonti tra cui comprendere i decreti legge e i decreti legislativi regionali, confermò la tesi dell'inammissibilità degli atti aventi forza di legge in virtù del “necessario fondamento costituzionale e quindi della tassatività delle fonti primarie, nonché l'attribuzione al Consiglio regionale della potestà legislativa”³⁹, con ciò ribadendo il principio del *numerus clausus* delle fonti primarie anche a livello regionale e quello dell'inderogabilità delle competenze stabilite dalla Costituzione.

Ribadito dunque il principio dell'inderogabilità delle competenze normative disposte dall'art. 121 Cost., secondo cui il Consiglio regionale esercita la potestà legislativa attribuita alla Regione, mentre la Giunta ne è l'organo esecutivo, la Corte nella motivazione della sentenza escluse che lo Statuto, quale fonte subordinata alla Costituzione potesse consentire alla Giunta di emanare atti con forza di legge. L'art. 123 Cost., infatti, attribuisce agli Statuti la facoltà di occuparsi di quelli che sono gli aspetti relativi al procedimento di formazione delle leggi, quali l'iniziativa e la pubblicazione e non quelli attinenti alla distribuzione delle competenze; gli Statuti sono dunque esclusi dalla facoltà di introdurre fonti primarie regionali; la Costituzione, art. 121 comma 2, riserva a se stessa ogni decisione in merito all'allocatione delle competenze normative, precludendo “allo Statuto (perché riservato alla Costituzione) qualunque intervento sulla definizione delle competenze normative”⁴⁰. Resta comunque al legislatore costituzionale la competenza sulla competenza, la possibilità dunque

³⁸ S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. D'ATENA, (a cura di), *I nuovi Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria*, Milano, 2008, pp. 138 ss.; M. CIANCAGLINI, *Tre questioni aperte: decreti legge, ordinanze di necessità e urgenza e regolamenti regionali*, in M. CARLI, G. CARPANI, A. SINISCALCHI, (a cura di), *I nuovi statuti delle Regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, 2006, pp. 205 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Regioni*, 2005, pp. 595 ss.; A. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale*, in *Scritti in onore di Michele Scudiero*, Napoli, tomo IV, 2008, pp. 1-25 e disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it.

³⁹ G. TARLI BARBIERI, *Le fonti del diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale sugli Statuti regionali*, in *Regioni*, 2005, pp. 599 ss.

⁴⁰ A. RUGGERI, *Nota minima in tema di Statuti regionali (con particolare riguardo al piano dei controlli governativi), alla luce della riforma costituzionale del '99*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni?*, Milano, 2001, pp. 167.

alla semplificazione di tale".
e con essa ha dichiarato la norma dello Statuto esercizio della funzione e iter di approvazione so la previsione di un a favore del principio

a in oggetto pone dunque all'ammissibilità ato, l'attribuzione della esecutivo regionale rife infatti, nel dichiarare o, la possibilità per gli cui comprendere i deseri dell'inammissibilità fondamento costituzionale è l'attribuzione al Conadendo il principio del ionale e quello dell'ine.

e competenze normative regionale esercita la unta ne è l'organo ese che lo Statuto, quale alla Giunta di emanare ce agli Statuti la facoltà cedimento di formazioon quelli attinenti alla : esclusi dalla facoltà di . 121 comma 2, riserva ille competenze normaCostituzione) qualunque 3²40. Resta comunque al za, la possibilità dunque

di attribuire anche agli organi esecutivi regionali l'adozione di decreti legge, o quanto meno di consentire la deroga dell'attribuzione della potestà normativa primaria all'organo esecutivo della Regione, in sintonia con quanto previsto per il Governo centrale.

In conclusione è da evidenziare come la Corte, nonostante abbia dichiarato l'infondatezza degli articoli 39 e 40 dello Statuto umbro, così disattendendo le impugnative governative, ritenendo che non costituissero attribuzione di potere legislativo alla Giunta, non ha certo mancato anche in questa occasione di sostenere la tesi dell'inammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge.

5.3. Con la sentenza 17 dicembre 2010 n. 361 la Corte chiude, senza risolvere, la questione degli atti regionali aventi forza di legge.

La Corte Costituzionale con la sentenza del 17 dicembre 2010 n. 361 ha voluto segnare in modo risolutivo la questione relativa all'ammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge⁴¹. Una decisione nella quale il giudice delle leggi ha chiarito come interpretare gli artt. 134 comma 1 e 136 comma 1 Cost. sottolineando che la giurisdizione costituzionale "può svolgersi soltanto su atti identificabili come leggi (e atti aventi forza di legge) in presenza cioè di tutti quei requisiti di identificazione degli atti 'tipizzati' dalla Costituzione, e la pronuncia di illegittimità costituzionale è compatibile soltanto con quegli atti che, potendo essere identificati come leggi (ed atti aventi forza di legge) siano idonei ad esplicare un'efficacia giuridica"⁴².

Poste queste considerazioni è allora opportuno in prima battuta ricostruire brevemente i termini della vicenda che hanno portato la Corte a pronunciarsi in merito. A seguito dell'intesa siglata nella Conferenza Unificata tra Stato, Regione e autonomie locali, il 1° aprile 2009, il Governo, avendo riscontrato la persistente inerzia della regione Calabria nell'adozione di una legge volta alla realizzazione di un progetto di rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia, il 17 dicembre dello stesso anno decise di nominare *Commissario ad acta* il Presidente della Giunta regionale, con il compito specifico di porre in essere, entro 60 giorni dalla nomina, "ogni idonea attività, anche di natura legislativa" atta ad assicurare il recepimento della c.d. legge sul Piano casa.

Il Presidente della Regione, in qualità di neo nominato *Commissario ad acta*, approvava con decreto n. 24 del 9 febbraio 2010 la legge regionale 11 febbraio

⁴¹ M. BELLETTI, *Quali margini per la contestazione degli atti commissariali sostanzialmente o (addirittura) formalmente normativi da parte dei Consigli regionali? Percorribilità del conflitto interorganico a fronte della materiale impossibilità di percorrere quello soggettivamente?*, in *Regioni*, 6/2011, pp. 1212-1233; S. CATALANO, *La "Presunzione di consonanza"*, Milano, 2010, pp. 322 ss; Id., *Quando 'inidoneità dell'atto lesivo' significa inammissibilità degli atti regionali aventi forza di legge*, www.forumcostituzionale.it; R. DICKMANN, *La Corte (si) chiarisce: i Commissari ad acta non possono esercitare poteri sostitutivi in via normativa (nota a Corte Cost., 17 dicembre 2010, n. 361)*, disponibile online nel sito www.federalismi.it, (2011); E. GROSSI, *La legge con l'asterisco*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it; S. MABELLINI, *L'autonomia regionale «commissariata»: il ruolo delle Regioni nell'emergenza*, in *Rass. parl.*, 4, 2011, pp. 941 ss.; A. RUGGERI, *Dalla giurisprudenza di fine anno una opportuna precisazione in tema di disciplina (con legge costituzionale) del sistema delle fonti (nota a Corte cost. n. 361 del 2010)*, disponibile online nel sito www.forumcostituzionale.it.

⁴² G. D'ALESSANDRO, *La Corte Costituzionale e le «mere parvenze di legge»: una prima lettura della sent. n. 361 del 210*, in *Giust. amm.*, 12/2010.

ATENA, (a cura di), *I nuovi Statuti*; AGLINI, *Tre questioni aperte: de-*
CARLI, G. CARPANI, A. SINISCAL-
tive, Bologna, 2006, pp. 205 ss.;
ituzionale sugli Statuti regionali,
regionale, in *Scritti in onore di*
sito www.forumcostituzionale.it.
enza costituzionale sugli Statuti

re riguardo al piano dei controlli
(a cura di), *Verso una fase costi-*

2011 n. 5 avente come oggetto l'attuazione dell'Intesa sancita nell'aprile 2009 e concernente misure per il rilancio dell'economia attraverso l'attività edilizia.

La legge regionale adottata dal Presidente della Giunta regionale calabrese dimostrò la sua particolare natura anche per essere stata oggetto di due ricorsi distinti promossi da parte del Governo centrale, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato: con il primo venivano impugnati, con ricorso in via principale, gli artt. 1 comma 2 lett. d e 2 comma 1 della suddetta legge (Reg. ric. n. 49 del 2010, pubbl. nella G.U. del 21/4/2010 n.16), per violazione degli artt. 117. 2 lett. s) Cost. e del principio di leale collaborazione, di cui agli artt. 117 e 118 Cost.; con il secondo ricorso (Reg. confl. Enti n. 4 del 2010), il Presidente del Consiglio dei Ministri sollevava, invece, conflitto di attribuzioni fra Stato e Regione Calabria per l'annullamento degli atti di promulgazione e pubblicazione della legge regionale in questione, in riferimento all'art. 120 comma 2 Cost. e al principio di leale collaborazione ex art. 118 Cost. in quanto il *Commissario ad acta* avrebbe pubblicato un testo divergente dalle direttive impartitegli al momento della sua nomina, così violando i più generali principi di buona fede e di correttezza.

Quando oramai la Corte aveva fissato la discussione su entrambi i ricorsi, l'approvazione da parte del Consiglio regionale calabrese della legge 11 agosto 2010 n. 11, il cui art. 11 risultava abrogativo della legge n. 5 del 2010, indusse il Governo centrale a rinunciare, dapprima al ricorso in via principale e di poi, a quello per conflitto di attribuzioni; se per il primo la Corte ebbe a dichiarare l'estinzione del processo, diversamente, in riferimento al ricorso per conflitto di attribuzioni, la rinuncia restò priva di effetti processuali essendo stata comunicata alla Corte quando il conflitto era stato già discusso nella pubblica udienza del 16 novembre 2010.

Sulla base di quanto accaduto, la Corte si pronunciò dichiarando estinto il processo in via principale ed inammissibile, invece, il ricorso per conflitto di attribuzioni.

Come già evidenziato, il ricorso per conflitto di attribuzioni aveva ad oggetto gli atti di promulgazione e pubblicazione della legge 11 febbraio 2010 n. 5 che il Presidente della Regione aveva provveduto ad adottare – secondo il ricorrente – in violazione, tanto delle direttive governative alle quali era soggetto in virtù della qualifica di *Commissario ad acta*, quanto del principio di leale collaborazione, non avendo adempiuto agli impegni assunti nell'intesta Stato/Regioni dell'1° aprile 2009. Il Governo, pertanto, chiedeva l'annullamento degli atti di promulgazione e pubblicazione della legge regionale, ritenuti lesivi degli artt. 120 comma 2 e 118 Cost. Il giudizio sulle leggi non poteva certo prescindere dalla tipologia dell'atto posto in essere dal Presidente della Regione Calabria il quale, con la legge impugnata, ad opinione della Consulta, aveva posto in essere un atto avente una "mera parvenza di legge", in quanto priva dei necessari requisiti previsti dalla Costituzione, per poter essere ritenuta atto legislativo. L'atto in questione era stato infatti approvato, non già dal Consiglio Regionale, organo cui la Costituzione ex art. 121 demanda in via esclusiva l'esercizio della potestà legislativa propria della Regione, ma da un soggetto diverso, del tutto privo di tale attribuzione. L'atto commissariale non poteva infatti essere certo annoverato tra le fonti primarie, tanto che, per indicarne il suo superamento, la

Corte, al punto 3 della sentenza in oggetto, modificò il termine abrogazione, usato invece dal Consiglio della Regione Calabria nell'art.11 della legge regionale 21 del 2010, in quello di eliminazione⁴³.

Escluso, dunque, che l'atto adottato in via sostitutiva dal Commissario potesse qualificarsi quale legge, essendo stato approvato da un organo privo di potestà legislativa, occorre interrogarsi se quanto disposto dal Presidente della Regione possa o meno farsi rientrare nella categoria degli atti regionali con forza di legge.

E così infatti la Corte a riguardo prese posizione relativamente alla questione in materia di poteri sostitutivi ex art. 120.2 Cost. prevedendo una sostituzione normativa nelle sole forme della decretazione d'urgenza ex art.77 Cost. e non, invece, nella forma dell'atto adottato dal *Commissario ad acta*, per dare attuazione all'intesa dell'aprile del 2009.

In questo modo il giudice delle leggi confermò quanto già precedentemente definito in ordine al sistema chiuso delle fonti primarie a livello costituzionale «in considerazione della particolare efficacia delle fonti legislative, delle rilevanti materie ad esse riservate, della loro incidenza su molteplici situazioni soggettive, nonché del loro raccordo con il sistema rappresentativo». Ribadendo dunque il *numerus clausus* delle fonti primarie, la Corte esclude dunque che l'art. 120 comma 2 Cost. potesse costituire fondamento costituzionale per qualunque tipo di potestà legislativa diversa rispetto a quelle espressamente previste nel dettato costituzionale. Qualora si volesse "interpretare la su richiamata disposizione costituzionale come tale da legittimare il potere del Governo di adottare atti con forza di legge in sostituzione di leggi regionali" che fossero derogatori rispetto al riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni costituzionalmente definito, ciò potrebbe avvenire solo per il tramite de "l'esercizio in via temporanea (...) dei poteri di cui all'art. 77 Cost."

La Corte decise così di chiudere in modo definitivo l'eventualità che gli statuti, in fase di definizione della forma di governo, potessero liberamente definire nuove fonti, tanto più se di rango primario, da inserire nel sistema.

Per concludere è opportuno allora sottolineare che guardando al complesso degli Statuti delle Regioni ordinarie approvati dopo la riforma, nessuno di essi abbia attribuito alla Giunta il potere di emanare atti con forza di legge, né nella forma di decreti legge né in quella di decreti legislativi; se infatti in alcuni il potere di delegazione è espressamente escluso, in altri, invece, la facoltà della Giunta di emanare provvedimenti in via d'urgenza è previsto con riferimento ad atti di natura amministrativa. La scelta fatta dai nuovi Statuti, che hanno tutti conservato l'elezione diretta del Presidente della Regione, di non attribuire alla Giunta la competenza di adottare atti normativi di rango primario potrebbe costituire il modo per fare sì che il monopolio della produzione legislativa primaria attribuita al Consiglio regionale vada a riequilibrare il ruolo politicamente predominante attribuito all'esecutivo della Regione.

⁴³ A. CELOTTO, *Uno strano caso di abrogazione «eliminativa»*, in *Giust. amm.*, 12/2010; G. D'ALESSANDRO, *La Corte Costituzionale e le «mere parvenze di legge»: una prima lettura della sent. n. 361 del 2010*, in *Giust. amm.*, 12/2010, p. 2; V. TAMBURRINI, *Sull'esercizio in forma indiretta dei poteri sostitutivi statali. Lo strano caso della legge commissariale*, in *Forum Quad. cost.*, 2011, p. 2.

Infine non può non tenersi in considerazione che la questione relativa alla possibile introduzione di nuove fonti primarie di competenza giuntale ha ancora una porta aperta: una possibilità direttamente connessa alle future leggi costituzionali di revisione degli Statuti delle Regioni Speciali e delle due province autonome.

ISBN 978-88-6611-561-8



Due tomi indivisibili

€ 100,00