

PRINCIPI FONDAMENTALI

Art. 1.
L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione.

Art. 2.
La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.

Art. 3.
Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.
È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Art. 4.
La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto.

Ogni cittadino ha il dovere di svolgere, secondo le proprie possibilità e la propria scelta, un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società.

Art. 5.
La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento.

Art. 6.
La Repubblica tutela con apposite norme le minoranze linguistiche.

Art. 7.
Lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani.
I loro rapporti sono regolati dai Patti Lateranensi. Le modificazioni dei Patti accettate dalle due parti, non richiedono procedimento di revisione costituzionale.

Art. 8.
Tutte le confessioni religiose sono egualmente libere davanti alla legge.
Le confessioni religiose diverse dalla cattolica hanno diritto di organizzarsi secondo i propri statuti, in quanto non contrastino con l'ordinamento giuridico italiano.
I loro rapporti con lo Stato sono regolati per legge sulla base di intese con le relative rappresentanze.

Gavina Lavagna

Gli atti aventi forza di legge e le regioni

GLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE E LE REGIONI

Art. 9.
La Repubblica promuove lo sviluppo della cultura e la ricerca scientifica e tecnica.
Tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione.

Art. 10. **GAVINA LAVAGNA**
L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute.
La condizione giuridica dello straniero è regolata dalla legge in conformità delle norme e dei trattati internazionali.
Lo straniero, al quale sia impedito nel suo paese l'effettivo esercizio della libertà di pensiero garantita dalla Costituzione italiana, ha diritto d'asilo nel territorio della Repubblica secondo le condizioni stabilite dalla legge.
Non è ammessa l'extradizione dello straniero per reati politici.

Art. 11.
L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo.

Art. 12.
La bandiera della Repubblica è il tricolore italiano: verde, bianco e rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele



€ 28,00



CACUCCI  EDITORE
BARI

Studi di diritto pubblico

Collana diretta da Francesco Gabriele

Comitato Scientifico: Francesco Gabriele, Vincenzo Baldini, Francisco Balaguer Callejón, Roberto Caranta, Agostino Carrino, Pietro Ciarlo, Lorenzo Chieffi, Antonio Colavecchio, Antonio D'Andrea, Michele Della Morte, Giuseppe Di Gaspare, Massimo Luciani, Roberto Miccù, Anna Maria Nico, Raffaele Guido Rodio, Antonio Ruggeri, Giovanni Serges, Dian Schefold, Massimo Siclari, Vincenzo Tondi della Mura.

Comitato Editoriale: Gaetano Bucci, Luca Grimaldi, Cosimo Pietro Guarini, Giovanni Luchena, Vittorio Teotonico.

Le monografie pubblicate nella collana sono sottoposte ad una procedura di valutazione secondo il sistema di peer review a doppio cieco anche esterno.

Stessa procedura è adottata per ogni singolo contributo dei volumi collettanei.

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso il Direttore.

GAVINA LAVAGNA

GLI ATTI AVENTI FORZA DI LEGGE
E LE REGIONI

CACUCCI  EDITORE
BARI

Questo volume è pubblicato con il contributo del Dipartimento di Scienze Politiche della «Sapienza-Università di Roma». Fondi ricerca FFABR 2017 di G. Lavagna e fondi ricerca di Ateneo 2016 di M.G. Rodomonte.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.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 consenso dell'autore e dell'editore.

Studi di Diritto pubblico diretti dal prof. Francesco Gabriele

1. **Antonio Colavecchio**, *La liberalizzazione del settore elettrico nel quadro del diritto comunitario*, 2000.
2. **Anna Maria Nico**, *Omogeneità e peculiarità nei processi di privatizzazione*, 2001.
3. **Francesco Gabriele, Gaetano Bucci, Cosimo Pietro Guarini** (a cura di), *Il mercato: le imprese, le istituzioni, i consumatori*, 2002.
4. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Studi sui rapporti internazionali e comunitari delle Regioni*, 2004.
5. **Cosimo Pietro Guarini**, *Contributo allo studio della regolazione "indipendente" del mercato*, 2005.
6. **Francesco Gabriele, Anna Maria Nico** (a cura di), *La tutela multilivello dell'ambiente*, 2005.
7. **Francesco Gabriele** (a cura di), *Il governo dell'economia tra "crisi dello Stato" e "crisi del mercato"*, 2005.
8. **Giovanni Luchena**, *Aiuti pubblici e vincoli comunitari*, 2006.
9. **Luca Grimaldi**, *Il principio di sussidiarietà orizzontale tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*, 2006.
10. **Francesco Gabriele**, *Europa: la "Costituzione" abbandonata*, 2008.
11. **Michele Buquicchio** (a cura di), *Politiche di inclusione sociale e ordinamento regionale. Riferimenti alla normazione pugliese*, 2010.
12. **Giovanni Luchena**, *Gli enti della intercomunalità: le Unioni di comuni*, 2012.
13. **Giovanni Luchena**, *Le incentivazioni economiche alle imprese tra politiche statali e decisioni comunitarie*, 2012.
14. **Anna Maria Nico**, *La ragionevole durata del processo negli ordinamenti integrati d'Europa*, 2012.
15. **Francisco Balaguer Callejón**, *La proiezione della Costituzione sull'ordinamento giuridico* (Traduzione di Anna Maria Nico), 2012.

Studi di diritto pubblico - Nuova serie

Collana diretta da Francesco Gabriele

1. **Luca Grimaldi**, *Potestà legislativa concorrente ed autonomia regionale nel processo di "trasformazione" del regionalismo italiano*, 2016.
2. **Giovanni Luchena**, *Le clausole di salvaguardia nella finanza pubblica*, 2017.
3. **Mario Gorlani**, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, 2017.
4. **Matteo Frau**, *La sfiducia costruttiva*, 2017.
5. **Vittorio Teotonico**, *Contributo alla riflessione sul lascito di Vittorio Emanuele Orlando nel diritto pubblico*, 2018.
6. **Arianna Carminati**, *Libertà di cura e autonomia del medico. Profili costituzionali*, 2018.
7. **Stefania Cavaliere**, *La gestione dei beni culturali tra livelli essenziali delle prestazioni e principio di sussidiarietà*, 2018.
8. **Elisa Tira**, *La restrizione della libertà personale dei parlamentari. Dai presupposti costituzionali all'interpretazione delle Camere*, 2019.
9. **Gavina Lavagna**, *Gli atti aventi forza di legge e le regioni*, 2019.

Sezione didattica

1. **Antonio D'Andrea**, *La Costituzione che abbiamo. Il rigetto popolare della "grande riforma" deliberata dalle Camere nella XVII legislatura*, 2017.
2. **Antonio D'Andrea**, **Marco Podetta** (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale. Il lascito di Camere "delegittimate" e l'avvio della XVIII Legislatura*, 2018.

RINGRAZIAMENTI

Desidero ringraziare in questo percorso di studi il Prof. Fulco Lanchester che per primo mi ha accolto in quello che era il Dipartimento di Teoria dello Stato e non mi ha mai abbandonato, anche nei momenti più difficili della mia vita.

Sono grata al Prof. Achille Chiappetti che mi ha avviato allo studio del diritto pubblico e al Prof. Piero Alberto Capotosti, sempre presente, nel ricordo di stimolanti conversazioni di arricchimento e di crescita.

È doveroso rivolgere un sincero ringraziamento al Prof. Roberto Nania e al Prof. Beniamino Caravita, per gli spunti, le occasioni di confronto e i consigli che mi hanno dispensato in questi anni.

Un ringraziamento infinito al Prof. Francesco Gabriele a cui sono particolarmente grata per il suo prezioso supporto.

Profonda gratitudine va a mio nonno Carlo che mi ha affidato la sua biblioteca che ogni giorno utilizzo e custodisco con immenso amore, rispetto e riconoscenza.

Sommario

| | |
|-----------------------------|---|
| Considerazioni introduttive | 1 |
|-----------------------------|---|

CAPITOLO I

Il problema dell'ammissibilità di atti regionali con forza di legge nell'Assemblea Costituente e nelle prime leggi costituzionali

| | |
|---|----|
| 1. Il dibattito in Assemblea Costituente e il nodo dell'estensione dell'oggetto del sindacato attribuito alla Corte Costituzionale | 11 |
| 2. Il fondamento della potestà legislativa delle Regioni. L'elaborazione dell'articolo 117 della Costituzione nel dibattito costituente | 18 |
| 3. L'articolo 121 della Costituzione nella discussione in Assemblea Costituente | 33 |

CAPITOLO II

Gli Statuti speciali. Il caso della Regione Sicilia

| | |
|---|----|
| 1. Le Regioni a Statuto speciale: le previsioni statutarie in tema di atti regionali con forza di legge | 41 |
| 2. Sull'ammissibilità dei decreti legge della Giunta regionale negli Statuti del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta. Le posizioni della dottrina | 45 |
| 2.1. Gli Statuti delle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia sulla ammissibilità di atti regionali con forza di legge | 50 |
| 3. Il caso della Regione Sicilia. Il presupposto teorico della delega e della decretazione d'urgenza nell'ordinamento siciliano | 53 |
| 3.1. Le leggi di delegazione dell'Assemblea siciliana | 59 |
| 4. La legittimità costituzionale della delega legislativa nel giudizio dell'Alta Corte per la Regione Siciliana | 64 |
| 4.1. La discussione di fronte all'Alta Corte: la posizione dello Stato | 64 |
| 4.2. La posizione della Regione | 67 |
| 4.3. La decisione dell'Alta Corte per la Regione Siciliana: la legittimità della delega legislativa regionale | 71 |
| 5. La decretazione d'urgenza: la questione relativa al Casinò di Taormina | 74 |

CAPITOLO III

**La questione dell'ammissibilità dei decreti
legge e dei decreti legislativi regionali nella
giurisprudenza costituzionale**

| | | |
|------|---|-----|
| 1. | L'illegittimità costituzionale dei decreti legge regionali. La sentenza 28 luglio 1959 n. 50 | 79 |
| 2. | Le decisioni della Corte Costituzionale sulle leggi regionali di delegazione | 84 |
| 2.1. | La sentenza 15 luglio 1959 n. 47. L'illegittimità della delegazione legislativa regionale per omessa indicazione dei principi e criteri direttivi | 84 |
| 2.2. | La sentenza 9 giugno 1961 n. 32 | 87 |
| 2.3. | La sentenza 23 marzo 1983 n. 69. Ancora in tema di decreti legislativi regionali | 90 |
| 3. | La questione dei testi unici | 91 |
| 3.1. | La sentenza 14 giugno 1962 n. 51 in tema di testi unici regionali | 91 |
| 3.2. | La sentenza 24 maggio 1985 n.162. Ancora in tema di testi unici | 94 |
| 3.3. | La sentenza 4 aprile 1990 n.166. Testi unici di mera compilazione e riemersione di vecchie questioni per risolverne nuove | 96 |
| 4. | La Giurisprudenza della Corte in tema di atti regionali aventi forza di legge a seguito del rinnovato Titolo V della Costituzione | 99 |
| 4.1. | La sentenza 6 dicembre 2004 n. 378. La dichiarazione di infondatezza quale occasione per ribadire l'inammissibilità degli atti regionali con forza di legge | 101 |
| 4.2. | Con la sentenza 17 dicembre 2010 n. 361 la Corte chiude, senza risolvere, la questione degli atti regionali aventi forza di legge | 105 |

CAPITOLO IV

La lunga fase di attuazione dell'ordinamento regionale: dalla legge Scelba agli Statuti delle Regioni ordinarie. Il problema dell'ammissibilità di atti regionali con forza di legge

- | | |
|--|-----|
| 1. Il primo passo verso l'attuazione dell'ordinamento regionale. L'elaborazione della legge Scelba sulla costituzione ed il funzionamento degli organi regionali | 111 |
| 2. Dalla legge Scelba all'elaborazione degli Statuti delle Regioni di diritto comune | 115 |
| 3. La questione dell'ammissibilità di decreti legge e decreti legislativi regionali nella legge Scelba e negli Statuti delle Regioni ordinarie | 122 |
| 3.1. L'articolo 32 della legge 10 febbraio 1953, n. 62 | 122 |
| 4. Le disposizioni degli Statuti ordinari e il problema dell'ammissibilità di atti regionali con forza di legge | 124 |

CAPITOLO V

Le riforme costituzionali in materia di autonomia regionale. I nuovi Statuti regionali e la questione dell'ammissibilità di decreti legge e decreti legislativi regionali

- | | |
|---|-----|
| 1. I progetti di riforma in tema di organizzazione regionale. Tentativi avanzati e progetti mancati | 129 |
| 2. La strada verso i nuovi Statuti. Il percorso di elaborazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 | 133 |
| 3. La questione degli atti aventi forza di legge: dai nuovi Statuti regionali alle posizioni della dottrina | 139 |
| 4. Altre fonti regionali | 150 |
| 4.1. I testi unici regionali | 150 |
| 4.2. Il referendum regionale | 153 |

CAPITOLO VI
L'urgenza, l'amministrazione e le Regioni

| | |
|--|-----|
| 1. Premessa | 157 |
| 2. Il fenomeno giuridico dell'emergenza | 158 |
| 3. Le ordinanze di necessità ed urgenza | 163 |
| 3.1. La natura delle ordinanze di necessità ed urgenza | 166 |
| 3.2. L'orientamento della Corte Costituzionale in relazione alle ordinanze di necessità ed urgenza | 170 |
| 4. La legge n. 225 del 1992. L'istituzione del Servizio nazionale della protezione civile | 182 |
| 5. L'evoluzione della normativa in tema di protezione civile e di ordinanze <i>extra ordinem</i> | 189 |
| 6. La legge n. 100 del 2012. La legge di riordino del sistema del Servizio nazionale di Protezione Civile | 195 |
| 7. La protezione civile e la riforma del Titolo V della Costituzione: il limite dei principi indicati dalla Corte Costituzionale | 200 |
| 8. Le ordinanze di necessità ed urgenza: le previsioni a livello statutario e i relativi effetti | 208 |
| | |
| Considerazioni conclusive | 215 |

Considerazioni introduttive

Con l'entrata in vigore della riforma del Titolo V, parte II della Costituzione, attraverso la legge cost. 22 novembre 1999, n. 1 prima, e 18 ottobre 2001, n. 3 poi, come è noto, fu avviato un processo volto alla riscrittura e ad una nuova realizzazione dell'organizzazione regionale. In particolare, l'art. 123 Cost. attribuisce allo Statuto non solo il compito di decidere in merito alla forma di governo, ma anche di prevedere e disciplinare delle regole sulla produzione normativa. Il processo di redazione dei nuovi Statuti, avviato in seguito alla revisione costituzionale, ha senza dubbio rappresentato un momento senza precedenti in ordine alla riorganizzazione del sistema delle fonti a livello regionale, un'occasione da non perdere in quanto «la definizione di una risistemazione delle fonti, un criterio di razionalizzazione e di controllo della produzione normativa»¹ era un modello altrettanto utile e non meno urgente da affrontare rispetto a quello relativo alla stabilizzazione della forma di governo.

Il processo di elaborazione dei nuovi Statuti, avviato in seguito alla riforma costituzionale, avrebbe senza dubbio potuto fornire l'occasione, per le Regioni, non solo di introdurre soluzioni innovative rivolte a rimediare «ai tanti problemi che in passato hanno ostacolato lo sviluppo delle attività regionali»², quanto a mettere mano allo «endemico disordine e (al)la conseguente complicatezza»³ che contrassegnava il sistema delle fonti del diritto.

Il percorso di revisione statutaria prescritto dall'art.123 Cost., pur avendo potuto costituire uno snodo fondamentale per permettere a ciascuna Regione di dotarsi di fonti diverse rispetto a quelle comunemente riconosciute a livello costituzionale, non ha raggiunto, almeno dal punto di vista formale, i risultati sperati in quanto le Regioni, piuttosto che affrontare nuove strade, hanno preferito battere quelle già conosciute, rifacendosi a modelli normativi già tipizzati.

È indubbio, però, alla luce di queste considerazioni, che la questione delle fonti di diritto regionale non può definirsi risolta in senso definitivo.

¹ M. AINIS., *Lo Statuto come fonte sulla produzione normativa regionale*, in A. FERRARA, *Verso una fase costituente delle Regioni?* Milano, 2000, 119-128 e in *Le Regioni*, 2000, n. 5, 814 ss.

² R. BIN, *Abrogazione espressa, testi unici, leggi organiche, semplificazione. Gli Statuti regionali tra problemi veri e soluzioni normative inutili*, in *forumcostituzionale.it*.

³ R. BIN, *Abrogazione espressa...*, *op. cit.*

La configurabilità, o l'ammissibilità, di atti regionali aventi forza di legge costituisce, infatti, un argomento alquanto controverso su cui la dottrina ha mostrato, sebbene in momenti diversi, e non sempre continui, posizioni diverse e discordanti.

Il quesito circa la sussistenza nel sistema delle fonti del diritto regionale di atti normativi aventi forza di legge è presente nel dibattito della dottrina giuspubblicistica italiana sin dall'immediato dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e ha acquistato nuovo interesse di studio nella fase di riforma del titolo V e di elaborazione degli Statuti regionali di ultima generazione. Il problema relativo all'ammissibilità di decreti legge e di decreti legislativi deliberati ad opera della Giunta regionale (senza escludere, ovviamente, l'intervento, prima o dopo, del Consiglio) nasce, fondamentalmente, dalla poco perspicua formulazione dell'articolo 134 della Costituzione che, nell'identificare le fonti sottoponibili al sindacato di legittimità costituzionale attribuito alla Corte, si riferisce, oltre che alle leggi, anche agli atti aventi forza di legge dello Stato e delle Regioni.

Un'analisi letterale del dettato costituzionale sembrerebbe, dunque, dare spazio alla possibilità di configurare, anche a livello regionale, atti primari diversi dalla legge, stabilendosi all'articolo 134 che la Corte giudica "sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi e degli atti, aventi forza di legge, dello Stato e delle Regioni". La mancanza di una qualunque limitazione relativamente all'oggetto del sindacato della Corte induce, infatti, ancora di più a riferire l'inciso "atti aventi forza di legge dello Stato e delle regioni" anche alle Regioni, cioè ad atti aventi forza di legge anche delle Regioni⁴.

⁴ Sull'argomento testuale dell'articolo 134 della Costituzione: G. BELLÌ, *Il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali ed i conflitti di attribuzione fra Stato e Regione e tra le Regioni*, in *La Corte Costituzionale*. Raccolta di Studi, Roma, 1957, 453 ss.; G. BEORCHIA, *I decreti - legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Il Foro amministrativo*, 1972, fasc. 4 (aprile), 510 ss.; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine alla Legge Cost. 22 novembre 1999*, n. 1, Milano, 2000, 93 ss.; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, Torino, 2002, 54 ss.; A. CERRI, *Corso di giustizia costituzionale*, Milano, 2001, 90 ss.; V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano. La Corte Costituzionale*, Padova, 1976, 308 ss.; V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; V. DI CIOLO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur.it.*, 1962, I, 372 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, 226 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni sulla "legge regionale" come specie della "legge" in senso tecnico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1957, 76 ss.; C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, 956 ss.; C. LAVAGNA, *Inammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Ricerche sul*

Dal dato testuale dell'articolo 134.2 della Costituzione nasce, comunque, un'esigenza di verifica della legittimità, ma anche, più in generale, della necessità e della stessa opportunità, manifestatesi sempre di più nel corso del tempo, di atti regionali aventi forza di legge.

Le questioni interpretative sorte in relazione al predetto comma dell'articolo 134 della Costituzione hanno avuto, infatti, il merito di porre all'attenzione della dottrina il problema della possibile configurazione di atti normativi regionali analoghi a quelli disciplinati dagli articoli 76 e 77 della Costituzione, tanto da indurre la Corte Costituzionale, come avremo modo di analizzare nel corso dell'indagine, ad intervenire in ripetute occasioni.

Già alla luce di queste prime considerazioni è alquanto evidente la difficoltà di trovare un riferimento normativo più specifico, diciamo così, circa l'attribuzione alle Regioni del potere di adottare atti con forza di legge. Pertanto i presupposti relativi al possibile riconoscimento di un potere normativo primario alla Giunta regionale (sia pure, come già detto, non in assenza di un intervento, *ex ante* o *ex post*, del Consiglio) sono da ricostruire su piani di indagine differenti, rintracciabili in fasi diverse del nostro percorso giuridico e anche politico-istituzionale.

Nel processo di elaborazione della Costituzione, infatti, la lettura dei resoconti del dibattito in Assemblea Costituente sulla formulazione dell'articolo 134 Cost. e sulla precisa estensione dell'oggetto del sindacato affidato alla Corte Costituzionale non fornisce indicazioni specifiche sul nodo dell'ammissibilità o meno di atti regionali aventi forza di legge. La finalità del dibattito, come avremo modo di analizzare nel corso del lavoro, risulta quella di disciplinare le competenze dell'organo di giustizia costituzionale e non certo di incidere sulle situazioni sostanziali di cui le Regioni potrebbero risultare titolari in base alla Costituzione e ai rispettivi Statuti.

E ancora, in relazione al fondamento della potestà legislativa regionale e alle relative attribuzioni delle funzioni *ex art.* 117 e 121 Cost., il riferimento al problema dell'ammissibilità di atti regionali con forza di legge non fu affatto considerato nel dibattito costituente, o perché non se ne parlò affatto, come in fase di elaborazione dell'art. 77 Cost., ovvero, diversamente,

sistema normativo, Milano, 1984, 339-356; T. MARTINES, A. RUGGERI, *Lineamenti di Diritto Regionale*, Milano, 2000, 240 ss.; M. MAZZIOTTI, *Studi sulla potestà legislativa delle Regioni*, Milano, 1961, 51 ss.; F. MODUGNO, S. NICCOLAI, *Atti normativi*, in *Enc. giur. Treccani*, vol. III, Roma, 1997, 20 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi Statuti e forma di Governo delle Regioni*, Bologna, 2002, 414 ss.; F. PERGOLES, *Diritto costituzionale*, 1955, 163 ss.; F. PIERANDREI, *Corte Costituzionale*, Milano, 1962, 917 ss.; A. PIZZORUSSO, *La Corte Costituzionale*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione, Garanzie Costituzionali*, Roma, 1981, 65 ss.; G. QUADRI, *La forza di legge*, Milano, 1970, 1 ss.; G. VIESTI, *Il decreto-legge*, Napoli, 1967, 219 ss.

al momento della discussione relativa all'art.121 Cost, quando, invece, se ne escluse chiaramente l'intenzione di un'ipotetica configurazione. La possibile prescrizione di un potere normativo primario attribuito alla Giunta regionale avrebbe costituito, in quel particolare momento storico, una forzatura, sulla già complessa e alquanto controversa previsione delle Regioni italiane.

Il mancato riferimento, tanto in senso positivo che negativo, al problema in oggetto nel dibattito in seno all'Assemblea dei settantacinque induce, allora, ad affrontare la questione attraverso una ricostruzione ed una analisi delle disposizioni contenute all'interno degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata prima⁵, e di diritto comune poi, al fine di poter valutare se, ed eventualmente come, il primo costituente regionale abbia lasciato spazio alla possibile previsione di atti regionali analoghi a quelli previsti dagli artt. 76 e 77 Cost. per il Governo centrale.

In questo senso l'indagine muoverà, allora, dall'analisi di quelle realtà regionali in cui le disposizioni statutarie potrebbero apparire rivolte a legittimare gli atti con forza di legge. Partendo, pertanto, dall'esame degli Statuti della Valle d'Aosta e del Trentino Alto Adige⁶, i quali contengono le uniche previsioni che sembrerebbero legittimare le Giunte all'adozione di provvedimenti provvisori di competenza del Consiglio (art. 36 dello Statuto della Valle d'Aosta e art. 38.5 dello Statuto del Trentino Alto Adige), il lavoro non mancherà di ricostruire le diverse posizioni avanzate dalla dottrina circa la natura degli atti adottabili secondo il disposto di cui agli Statuti

⁵ Sugli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale: S. BARTOLE, *Le Regioni, Le Province, I Comuni, artt. 114 - 117*, in G. BRANCA, (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo I, Bologna - Roma, 1985, 1-223; F. BASSANINI, *Le Regioni in Italia: 1947-1969*, in *Relazioni Sociali*, 1970; F. BASSANINI, *L'attuazione delle Regioni*, Firenze, 1970; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Le Regioni in Italia nel 1954*, Napoli, 1954; G. CONTINI, *Regioni a Statuto speciale e regioni a statuto ordinario*, in *Le Regioni tra Costituzione e realtà politica*, Torino, 1977; C. LAVAGNA, *Atti ed eventi...*, op. cit., p. 169 ss.; G. MIELE, *La regione nella Costituzione italiana*, Firenze, 1949, 67 ss.; E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967; G. TARLI BARBIERI, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello Statuto siciliano*, in AA.VV., *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, 1998, 195 ss.

⁶ Sull'autonomia regionale della Valle d'Aosta: R. BARBAGALLO, *La Regione Valle d'Aosta*, Milano, 1986; E. GIZZI, *Regione Valle d'Aosta*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 434 ss.; E. VITTA, *Lo Statuto della Valle d'Aosta*, in *Rivista amministrativa*, 1948, 205 ss. Sull'autonomia regionale Trentino Alto Adige: F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale del Trentino-Alto Adige*, Milano, 1954; M. BERTOLISSI, *Regione Trentino Alto Adige*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, 1988, 413 ss.; P. CESAREO, *L'autonomia della Regione del Trentino Alto Adige e delle Province di Trento e di Bolzano*, Milano, 1957.

suddetti quali strumenti di natura meramente provvedimentoale, ovvero, invece, rientranti nella categoria degli atti aventi forza di legge regionali⁷.

A seguire, l'indagine sarà indirizzata ad analizzare gli Statuti di quelle Regioni a Statuto Speciale come Sardegna, Friuli Venezia Giulia e Sicilia che, a differenza degli Statuti del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, nulla dicono rispetto alla questione degli atti giuntali aventi forza di legge, né accettandone, né negandone l'ammissibilità⁸.

Il lavoro proseguirà con l'esaminare il lungo e controverso percorso di attuazione delle Regioni ordinarie e l'analisi del modo in cui all'interno degli Statuti fossero rintracciabili elementi che sin dall'origine mostravano la scelta comune di escludere la Giunta dalla facoltà di adottare atti con forza di legge regionali anche se, come avremo modo di analizzare, con differenti linee argomentative.

Per la realizzazione compiuta dell'indagine occorre allora verificare se, nell'ambito degli Statuti delle Regioni ordinarie adottati dopo il processo di

⁷ V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali* (A proposito della questione per il Casinò di Taormina), in *Rassegna Parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; C. ESPOSITO, *I decreti legge delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 1959, 780 ss.; S. GALEOTTI, *Osservazioni ...*, *op. cit.*, 86 ss.; L. PALADIN, *Decreti legge e provvedimenti d'urgenza delle Giunte regionali*, in *Giur. it.*, 1959, parte I, 3828 ss.; C. LAVAGNA, *Inammissibilità dei decreti ...*, *op. cit.*, 344 ss. Contra: F. BERTOLDI, *L'ordinamento costituzionale...*, *op. cit.*, 65 ss.; G. BEORCHIA, *I decreti legge ...*, *op. cit.*, 510 ss.; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto Costituzionale, Napoli*, 1962, 625 ss.; R. CAJOLI, *L'Autonomia del Trentino Alto Adige, Commento allo Statuto Speciale e alle norme di attuazione*, Bologna, 1952, 136; G. DE GENNARO, *Scritti di Diritto Pubblico*, Milano, 1954, 379 ss.; S. DRAGOGNA, *L'Autonomia provinciale nel quadro della Regione Trentino-Alto Adige*, Bolzano, 1963, 192; G. LA BARBERA, *Lineamenti di Diritto Pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958, 327 ss.; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 138 ss.; G. MIELE, *La Regione ...*, *op. cit.*, 67 ss.; P. VIRGA, *La Regione*, Milano, 1949, 177 ss.

⁸ Sull'autonomia regionale sarda: A. AZZENA, *Regione Sardegna*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, 1988, Milano, 367 ss.; G. CONTINI, *Trent'anni di autonomia per la Sardegna*, Cagliari, 1978; P. GASPARRI, *L'autonomia regionale sarda*, Cagliari, 1953; G. GIACU, *L'organizzazione della Regione sarda*, Cagliari, 1958.

Sull'autonomia regionale della Friuli Venezia Giulia: V. ATRIPALDI, *Lo Statuto Speciale della Regione Friuli Venezia Giulia: cronaca costituzionale*, in *Rassegna diritto pubblico*, 1962, 546 ss.; M. BERTOLISSI, *La Regione Friuli Venezia Giulia dalla Costituente allo Statuto*, in *Le Regioni*, 1983, 811 ss.; M. BERTOLISSI, *Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 347 ss.; L. PALADIN, *Commento allo Statuto della Regione Friuli Venezia Giulia*, Udine, 1979.

Sull'autonomia regionale siciliana: C. AUSIELLO ORLANDO, *Il coordinamento dello Statuto siciliano con la Costituzione*, Palermo, 1948; S. DE FINA, *Autonomia legislativa della Regione siciliana*, Palermo, 1957; G. LA BARBERA, *Lo Statuto della Regione siciliana. Commento*, Palermo, 1953; G. SALEMI, *L'attività legislativa della Regione siciliana*, in *Nuova Rassegna*, 1948, 2, 821 ss.; F. TERESI, *Regione Sicilia*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, 386 ss.

riforma intervenuto a seguito dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali 22 novembre 1999, n. 1, 31 gennaio 2001, n. 2 e 18 ottobre 2001, n. 3, sia possibile riscontrare a livello regionale, un qualche indicativo riferibile a strumenti analoghi a quelli di cui agli artt.76 e 77 Cost.

L'entrata in vigore della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 ha rappresentato senza dubbio l'occasione per riaccendere il dibattito sul tema della configurabilità di atti regionali con forza di legge. Una questione, come detto, a cui la dottrina italiana ha offerto spunti di acceso confronto recuperando, da un lato, argomentazioni già conosciute, in quanto elaborate prima delle riforme del Titolo V, dall'altro, invece, fornendo nuove formulazioni connesse alla capacità innovativa prescritta dai nuovi Statuti ed in particolare all'esplicito riferimento costituzionale della forma di governo quale contenuto necessario della disciplina statutaria e alla sua diretta interconnessione con il sistema delle fonti del diritto regionale.

Ma quello che certo non può essere tralasciato è il percorso condotto sul tema in oggetto dalla Corte Costituzionale, che, attraverso una giurisprudenza costante e consolidata nel tempo, ha dichiarato l'inammissibilità di atti regionali con forza di legge.

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 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 legge, e poi, con argomentazioni analoghe, i decreti legislativi⁹.

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

⁹ G. BEORCHIA, *I decreti - legge e la delegazione...*, op. cit., 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, 3137 ss.; V. CRISAFULLI, *Sull'ammissibilità dei decreti legge regionali*, in *Rassegna parlamentare*, 1959, n. 8-9, 3 ss.; S. DE FINA, *Della competenza della Regione siciliana ad emanare decreti legge*, in *Giurisprudenza siciliana*, 1960, 191 ss.; C. ESPOSITO, *I decreti legge delle regioni*, in *Giur. cost.*, 1959, 780 ss.; C. LAVAGNA, *Inammissibilità...*, op. cit., 22 ss.; G. MIELE, *La Regione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Firenze, 1950, 280; L. PALADIN, *Decreti- legge e...*, op. cit., 1265 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni...*, op. cit., 217-219; E. TUCCARI, *Saggio per una teoria...*, op. cit., 32 ss.; L. PALADIN, *Decreti- legge...*, op. cit., 1265 ss.; U. POTOSHNIK, *Limiti costituzionali...*, op. cit., 180 ss.; A. SIMONCINI, *Le funzioni...*, op. cit., 217-219; E. TUCCARI, *Saggio per una teoria...*, op. cit., 32 ss.

Stato presso la Regione siciliana, la Consulta, con la sentenza del 1959, 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. 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 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, (soltanto) 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 sulla base della mancanza di disposizioni di carattere sostanziale su cui fondare un titolo di legittimazione per le giunte di 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".

È con la sent. 9 giugno 1961, n. 32, che la Corte si è espressa per la prima volta, invece, direttamente e in via esclusiva sull'ammissibilità a livello regionale di una legge di delegazione confermando il principio dell'inderogabilità delle competenze, nonché il carattere di eccezionalità della potestà normativa primaria del Governo centrale. In particolare la Consulta ebbe a sottolineare a riguardo come "le circostanze eccezionali che possano legittimare l'impiego di certi meccanismi normativi" non siano riscontrabili a livello regionale in quanto "l'organo legislativo unicamerale e la minore complessità della funzione legislativa rendono di fatto più spedito il procedimento formativo della legge"¹⁰.

¹⁰ C. AUSIELLO ORLANDO, *La delegazione legislativa*, in *Studi sull'ordinamento e la legislazione regionale*, Milano, 1954, 19-35; S. BARTHOLINI, *La Promulgazione*, Padova, 1955; V. CRISAFULLI, *Le Regioni davanti alla Corte Costituzionale*, in *Riv. trim. di dir. pubbl.*, 1963,

La Corte, come avremo modo di analizzare, nel corso del tempo ha avuto modo di pronunciarsi attraverso una giurisprudenza senza dubbio sostanzialmente costante, che sembrerebbe trovare la sua ultima definizione con la sent. 17 dicembre 2010, n. 361, nella quale il giudice costituzionale afferma che solo la Costituzione, in quanto fonte super-primaria, possa disporre della potestà legislativa eventualmente disponendo delle deroghe al principio della separazione dei poteri. Una decisione, quella di cui si tratta, nella quale il giudice delle leggi ha voluto chiarire 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 di conseguenza 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»¹¹.

La posizione di chiusura emersa in ordine alla possibile previsione di atti regionali con forza di legge richiede di valutare come affrontare, allora, le pur possibili ipotesi di emergenza a livello regionale e soprattutto di interrogarsi su quale sia il soggetto abilitato ad intervenire nelle materie di competenza regionale *ex art.* 117, comma 4 Cost.

Pur volendo considerare che l'emergenza in ambito regionale possa comunque sempre essere affrontata dal Governo centrale attraverso lo strumento del decreto legge *ex art.* 77 Cost., tale eventualità, evidentemente, subisce un ridimensionamento e pone degli interrogativi tra cui in prima battuta, quello di verificare la costituzionalità dell'intervento dello Stato in settori di competenza regionale. In particolare, infatti, la nuova formulazione dell'articolo 117 comma 4 Cost. ha alimentato dei dubbi in ordine alla costituzionalità dell'intervento d'urgenza dello Stato in quelle materie di competenza esclusiva regionale in quanto a riguardo «non potrà essere

537-556; G. LA BARBERA, *Lineamenti di diritto pubblico della Regione Siciliana*, Milano, 1958, 255 ss.; E. CASETTA, *Leggi regionali. ...*, *op. cit.*, 1277 ss.; V. DI CILOLO, *La delegazione ...*, *op. cit.*, 372 ss.; C. MORTATI, *I limiti della legge regionale, Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana, Raccolta di scritti*, III, Milano 1972, 564 -565; L. PALADIN, *Diritto regionale...*, *op. cit.*, 376 ss.

G. BEORCHIA, *I decreti -legge e la delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Foro Amministrativo*, 1972, fasc. 4 (aprile), 526; V. DI CILOLO, *La delegazione legislativa nell'ordinamento regionale*, in *Giur. it.*, 1962, I, 374.

¹¹ G. D'ALESSANDRO, *La Corte Costituzionale e le «mere parvenze di legge»: una prima lettura della sent. n. 361 del 210*, in *Giust.amm.it*, 12, 2010.

emanato un decreto legge *ex art. 77*, perché non potrà mai essere convertito in legge statale, per il divieto opposto dall'art. 117 comma 4 Cost.»¹².

Non può mancare, e comunque si ritiene opportuna, a completamento del lavoro, una indagine rivolta, allora, all'analisi delle ordinanze di necessità ed urgenza, strumenti attribuiti alla Giunta, che potrebbero rappresentare gli elementi idonei, pur nel rispetto del principio di legalità, a riempire il vuoto giuridico con cui la sfida emergenziale in ambito regionale potrebbe essere fronteggiata. La nostra indagine sarà per questo in ultima battuta rivolta, in particolare, ad analizzare se, nel panorama dei nuovi Statuti approvati dopo la riforma del Titolo V, sia possibile riscontrare l'attribuzione agli organi esecutivi di un potere di emanazione di atti diversamente denominati ma comunque adottati sul presupposto della necessità ed urgenza di provvedere, non senza però prima esserci soffermati ad analizzare il fenomeno dell'emergenza. È un dato certamente incontestabile, infatti, che il ricorso al diritto dell'emergenza si sia diffuso negli ultimi vent'anni in modo tale da divenire un modello alternativo di amministrazione pubblica.

Nei diversi ambiti applicativi del potere di ordinanza emergenziale, l'indagine opererà una ricostruzione dell'uso che di tale strumento è stato realizzato in materia di protezione civile con l'istituzione del Servizio Nazionale di Protezione Civile (l. n. 225 del 1992 e sottoposta a successive modifiche, fino all'approvazione del Nuovo Codice della Protezione Civile, nel gennaio 2018). Un sistema, questo, che, sebbene fosse stato originariamente congegnato per cercare di fare acquisire valore al diritto ordinario e di ridurre al minimo il ricorso a misure straordinarie, ha mostrato a livello pratico invece un indirizzo (inaspettatamente) differente; la progressiva estensione delle competenze attribuite alla Protezione civile ha prodotto, infatti, «una sorta di amministrazione parallela» divenuta, pertanto, indispensabile e necessaria per governare e che per i particolari che la legge le attribuisce, va a «sostituirsi alle amministrazioni ordinarie quando queste non sono in grado di svolgere le proprie funzioni».

¹² B. CARAVITA, F. FABRIZZI, A. STERPA, *Lineamenti di diritto costituzionale delle Regioni e degli enti locali*, Torino, 2019, 173.