



ARS
ASSEMBLEA
REGIONALE SICILIANA



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI MESSINA



ORDINE DEGLI AVVOCATI
DI MESSINA

PER UN NUOVO STATUTO DELLA REGIONE SICILIANA

Giornate di studio, Messina 16-17 marzo 2017

a cura di

ANTONIO RUGGERI - GIACOMO D'AMICO
LUIGI D'ANDREA - GIOVANNI MOSCHELLA



G. GIAPPICHELLI EDITORE – TORINO

© Copyright 2017 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO
VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111 - FAX 011-81.25.100
<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 978-88-921-0915-5

*La pubblicazione del presente volume si è resa possibile grazie al concorso dei
seguenti enti, che sentitamente si ringraziano:*

- *Presidenza dell'Assemblea Regionale Siciliana*
- *Ordine degli Avvocati di Messina*
- *Università degli studi di Messina*

Composizione: La Fotocomposizione - Torino

Stampa: LegoDigit s.r.l. - Lavis (TN)

Le fotocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, commi 4 e 5, della legge 22 aprile 1941, n. 633.

Le fotocopie effettuate per finalità di carattere professionale, economico o commerciale o comunque per uso diverso da quello personale possono essere effettuate a seguito di specifica autorizzazione rilasciata da CLEARedi, Centro Licenze e Autorizzazioni per le Riproduzioni Editoriali, Corso di Porta Romana 108, 20122 Milano, e-mail autorizzazioni@clearedi.org e sito web www.clearedi.org.

Anton
Presen
PER U

Bozza

Giusi S
L'“EPI
POSTA

Giovann
IL PRE
NELLA
GOVER

Ida Nico
LA GIU
ZIONAI

Felice Gi
L'ASSEN
TA COC
NALI DI

Emilio Ca
GLI ISTI

	<i>pag.</i>
<i>Giacomo D'Amico</i> IL PROCEDIMENTO LEGISLATIVO, LA QUALITÀ DELLA NORMAZIONE E I RAPPORTI TRA LEGGE STATALE E LEGGE REGIONALE	100
<i>Maria Letteria Quattrocchi</i> I TIPI DI POTESTÀ LEGISLATIVE	108
<i>Elisa Cavasino</i> LA POTESTÀ REGOLAMENTARE	115
<i>Simone Pajno - Guido Rivoecchi</i> LE FUNZIONI AMMINISTRATIVE	123
<i>Roberto Di Maria</i> RIFORMA DELLO STATUTO, E CONNESSO RIPENSAMENTO DEL SISTE- MA DELLE FONTI, IN MATERIA DI AUTONOMIA FINANZIARIA REGIO- NALE	134
<i>Stefano Agosta</i> LIBERI CONSORZI DI COMUNI E CITTÀ METROPOLITANE	146
<i>Marco Armanno</i> RAPPORTI INTERREGIONALI E INTESI TRA LE REGIONI	161
<i>Salvatore Curreri</i> I RAPPORTI CON LO STATO E GLI ISTITUTI DI COOPERAZIONE	170
<i>Fausto Vecchio</i> REGIONE SICILIA E INTEGRAZIONE SOVRANAZIONALE: UNA PROPO- STA PER SUPERARE LE LACUNE EUROPEE DELLO STATUTO SICILIANO	181
<i>Agatino Cariola</i> LE GIURISDIZIONI AMMINISTRATIVA E CONTABILE. DALLA POLEMICA DELL'ASSETTO ESISTENTE ALLE PROPOSTE DI RIFORMA	193
<i>Giuseppe Verde</i> NORME DI ATTUAZIONE E COMMISSIONE PARITETICA STATO-REGIO- NE SICILIANA	201

Alessandro Mo
LE GARANZ
VANTI ALLA

Luigi D'Andre
Relazione di s
LA PROPOS
SERVAZION

Gli Autori e i

Elisa Cavasino

LA POTESTÀ REGOLAMENTARE

SOMMARIO: 1. Quadro ordinamentale e disciplina statutaria sul potere regolamentare: la necessità di una riforma. – 2. La prassi regionale in tema di potestà regolamentare: i nodi problematici. – 3. La proposta di riforma dell'impianto statutario in tema di potestà regolamentare della Regione siciliana.

1. *Quadro ordinamentale e disciplina statutaria sul potere regolamentare: la necessità di una riforma*

Muovendo dall'osservazione delle condizioni ordinamentali nelle quali hanno trovato attuazione gli articoli 12 e 13 dello Statuto regionale siciliano non si può che constatare come, anche rispetto a questa fonte del diritto regionale, vi sia la necessità di intervenire sul tessuto normativo statutario.

Prassi legislative ed orientamenti del giudice amministrativo relegano la potestà regolamentare regionale ad un ruolo marginale, facendo leva su una risalente giurisprudenza costituzionale.

Il giudice costituzionale ha, infatti, prospettato un'interpretazione della disciplina degli articoli 12 e 13 dello Statuto regionale siciliano tale da costringere il potere regolamentare della Regione entro lo schema concettuale dei regolamenti di esecuzione della legge¹.

Nello stesso senso si sono poi orientati i giudici del Consiglio di giustizia amministrativa, intervenuti in sede consultiva, sugli schemi di regolamenti regionali e la giurisprudenza degli organi di giustizia amministrativa in tema di rapporti fra fonti primarie e secondarie ai sensi dello Statuto regionale².

Assume poi un rilievo particolare, nella fase storica in cui il controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane veniva affidato, in sede di iniziativa nel giudizio in via principale, al Commissario dello Stato, anche la presenza di diverse impugnative commissariali su leggi regionali contenenti previsioni sul potere regolamentare fondate sulla già

¹ Corte cost. n. 32 del 1961.

² Ad es. cfr. la giurisprudenza relativa al piano energetico ambientale regionale siciliano (TAR Sicilia – Palermo Sez. II sentt. nn. 1848 del 2010 e 1852 del 2010 e CGARS sentt. nn. 440 e 441 del 2014; CGARS Ad. Sez. 26 maggio 2015, parere n. 501 del 2015 avente ad oggetto *Richiesta di parere su uno schema di regolamento per la disciplina delle procedure per l'acquisizione in economia, ai sensi dell'art. 125 del Codice dei contratti pubblici, di cui al D.Lgs. n. 163/2006 e successive modifiche*.

citata stretta interpretazione della potestà regolamentare regionale.

Più precisamente, è stata la combinazione fra impugnative del Commissario dello Stato e prassi della promulgazione parziale di leggi regionali da parte del Presidente della Regione a determinare questo effetto³. Da un lato, le impugnative commissariali hanno contribuito a limitare la *fuga* dallo Statuto in tema di potere regolamentare, nelle ipotesi in cui delibere legislative regionali recavano una disciplina della potestà regolamentare che eccedeva la stretta interpretazione degli artt. 12 e 13 dello Statuto di cui si è detto⁴; d'altro canto, la promulgazione parziale delle leggi regionali ha impedito alla Corte costituzionale di vagliare la fondatezza delle argomentazioni spese dallo Stato nel giudizio sulle leggi in via d'azione.

Sul contenzioso costituzionale fra Stato e Regione in tema di violazione degli articoli 12 e 13 dello Statuto siciliano, s'innestano poi una *prassi legislativa* ed alcuni recenti disegni di legge regionale dai quali emerge una costante ricerca di soluzioni distoniche rispetto a quella chiave di lettura restrittiva dello Statuto in tema di potestà regolamentare⁵.

Questa evoluzione dell'interpretazione dei poteri normativi secondari della Regione nei disegni di legge regionale potrebbe essere dovuta anche all'evoluzione del quadro costituzionale in cui si colloca il problema dell'autonomia normativa regionale.

In particolare, ci si riferisce all'evoluzione del contesto ordinamentale nel quale trovano attuazione le citate disposizioni dello Statuto determinata, prima, dalle riforme degli anni '90 in tema di conferimento, delega e attribuzione di nuove funzioni amministrative delle Regioni di cui in particolare alla legge n. 59 del 1997 ed al d.lgs. n. 112 del 1998 (c.d. *leggi Bassanini*) e, poi, dalle riforme costituzionali di cui alle ll. cost. nn. 1 del 1999; 2 del 2001 e 3 del 2001⁶.

³ Com'è noto, a seguito dell'autorimessione della questione di legittimità costituzionale degli artt. 31, comma 2, legge n. 87 del 1953, come sostituito dall'art. 9, comma 1, legge n. 131 del 2003 (ord. n. 114 del 2014 reg. con il n. 96 del 2014), la Corte costituzionale, con sentenza n. 255 del 2014 ha dichiarato incostituzionale la disciplina del controllo di costituzionalità delle leggi regionali siciliane promosso a mezzo dell'impugnativa del Commissario dello Stato. L'ultima impugnativa in tema di potestà regolamentare ai sensi dello Statuto è del 2012. Sul controllo di costituzionalità delle leggi ai sensi dello Statuto regionale siciliano G. VERDE-G. SCALA, *Legislazione regionale siciliana e controllo di costituzionalità*, Giuffrè, Milano 2005. A commento di Corte cost. n. 255 del 2014, G. D'AMICO, *Dal primo statuto all'ultimo commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, in *Le Regioni*, 2015, 484.

⁴ Cfr. Corte cost. ordd. nn. 30 del 2013; 212 del 2010; 111 del 2006; 293 del 2005; 169 del 2005; 169 del 2005; sentt. nn. 6 del 2000; 456 del 1999; 350 del 1999; 88 del 1999; 342 del 1996; 306 del 1996; 262 del 1996 in cui viene dichiarata la cessazione della materia del contendere a seguito della promulgazione delle leggi regionali siciliane con omissione delle parti impugnate dal Commissario dello Stato per violazione degli articoli 12 e 13 dello Statuto.

⁵ Art. 1 l.r. 8 del 2002. Cfr. di recente cfr. Assemblée Regionale Siciliana, XVI Legislatura 30 gennaio 2017, Servizio Studi, Documento 4 – 2017, *Emendamenti al DDL 1276 "Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale"* Nota di lettura; Art. 7 Disegno di legge (n. 683) presentato dal Presidente della Regione (Crocetta) su proposta dell'Assessore per le attività produttive (Vancheri) il 2 gennaio 2014 Testo unico delle attività produttive (Vancheri).

⁶ Sul tema cfr. N. LUPO, *Sulla titolarità del potere regolamentare regionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 153; G. FALCON, *L'autonomia amministrativa e regolamentare*, in *Le Regioni*, 2004, 391; E. BALBONI, *La potestà regolamentare regionale nel quadro dell'autonomia statutaria*, in *Le Regioni*, 2004, 648.

Sono soprattutto mettere in tensione i caratteri che assume il più recente: le riforme normative speciali (l. cost. regionali di cui al titolo

La modifica della plina dei rapporti fra il principio di collegialità tra assemblea e Governo e stabilità politica dinanzi

⁷ Sul tema A. RUGGIERO, "modelli" e sulla loro concretezza (Calabria), in *Quad. di*

⁸ Su potere regolamentare potestà regolamentare regionale cost. sentt. nn. 313 e 322 in tema di potestà regolamentare cfr. G. SCACCIA, *Presunzione di funzione regolamentare, razionalizzata* (o da razionalizzare) fra regolamenti regionali "riserva di regolamento" riferimento allo Statuto siciliano 1. A) il modello teorico del diritto costituzionale del

⁹ Da ultimo, per le riforme del 2017 avente ad oggetto le modalità di esercizio delle potestà cfr. anche il disegno di legge "proponere ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione la regione", approvato dalla Commissione di accompagnamento di accompagnamento introdurre nello Statuto la necessità di ampliare i poteri, introducendo espressamente la disciplina legislativa e regolamentare e l'accompagnamento dell'attuazione, nonché riguardo ai procedimenti sancito il carattere su cui è altresì, per lo snellimento degli spazi normativi dalla riforma stamente criticata, in materia di procedimenti regionali speciali, in A. Giappichelli, Torino

Sono soprattutto due dati di *sistema* che emergono dall'attuale quadro costituzionale a mettere in tensione l'attuale disciplina statutaria siciliana del potere regolamentare dati i caratteri che assume l'autonomia normativa regionale nell'esperienza repubblicana italiana più recente: le riforme costituzionali in tema di forma di governo regionale delle Autonomie speciali (l. cost. n. 2 del 2001)⁷ e l'impianto dei rapporti Stato, Regioni ed enti territoriali di cui al titolo V, parte II della Costituzione (l. cost. n. 3 del 2001)⁸.

La modifica della disciplina costituzionale in tema di forma di governo e fonti di disciplina dei rapporti fra gli organi della Regione, infatti, da un lato, ha ridimensionato il principio di collegialità nell'Esecutivo regionale e modificato radicalmente i rapporti fra Assemblea e Governo regionale, concentrando in capo al Presidente della Regione la responsabilità politica dinanzi all'Assemblea regionale⁹.

⁷ Sul tema A. RUGGERI, *I nuovi statuti al bivio tra continuità ed innovazione (ragionando sui possibili "modelli" e sulla loro complessive carenze, alla luce delle indicazioni date da una bozza di statuto della Regione Calabria)*, in *Quad. reg.*, 2001, 873.

⁸ Su potere regolamentare e forma di governo regionale G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 137; Corte cost. sentt. nn. 313 e 324 del 2003 e 2 del 2004. Sul tema dei rapporti fra Stato, Regioni, enti territoriali in tema di potestà regolamentare cfr. la criticata chiave di lettura offerta da Corte cost. n. 151 del 2005 su cui cfr. G. SCACCIA, *Presupposti per l'attrazione in via sussidiaria della funzione legislativa ed esercizio della funzione regolamentare*, in *Giur. cost.*, 2005, 1251; M. SIAS, *Titoli di intervento statali e "sussidiarietà razionalizzata" (o da razionalizzare?)*, in *Le Regioni*, 2005, 1010 e da Corte cost. n. 246 del 2006 sui rapporti fra regolamenti regionali e locali cui Q. CAMERLENGO, *Regolamenti regionali cedevoli e autonomia locale: la "riserva di regolamento locale" secondo la Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2006, 2476. Con specifico riferimento allo Statuto regionale siciliano G. SORRENTI, *Le potestà di normazione: le potestà regolamentari. 1. A) il modello teorico tra Statuto e forma di governo*, in A. RUGGERI-G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino 2012, 201, spec. 204 ss.

⁹ Da ultimo, per le implicazioni che assume cfr. CGARS Ad. sez. 21 febbraio 2017 parere n. 12 del 2017 avente ad oggetto lo schema di regolamento ex art. 10-septies l.r. 20 marzo 1951, n. 29 disciplinante le modalità di contestazione delle cause di incompatibilità nei confronti degli assessori regionali. cfr. anche il disegno di legge costituzionale n. 580 del 2003 *Schema di progetto di legge costituzionale da proporre ai sensi dell'articolo 18 dello statuto al parlamento nazionale recante "modifiche allo statuto della regione"*, approvato dall'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 281 del 30 marzo 2005. Nella relazione di accompagnamento del d.d.l. cost. con riferimento al testo dell'art. 32 d.d.l. cost. che mirava ad introdurre nello Statuto regionale siciliano l'articolo 12 bis), relativo ai regolamenti regionali, si afferma la necessità di ampliare lo spazio della fonte regolamentare «elencando le diverse tipologie di regolamenti, introducendo espressamente la possibilità della disciplina regolamentare delle materie non coperte da disciplina legislativa e prevedendo la competenza del regolamento riguardo all'organizzazione ed al funzionamento dell'amministrazione regionale secondo le disposizioni di principio dettate dalla legge, nonché riguardo ai procedimenti amministrativi ed al conferimento di funzioni agli enti locali. Si è, altresì, sancito il carattere sussidiario dei regolamenti regionali rispetto ai regolamenti degli enti locali. Rilevante è altresì, per lo snellimento della produzione normativa, la delegificazione, cioè il passaggio di alcuni spazi normativi dalla legge al regolamento (quarto comma del nuovo articolo 12 bis dello Statuto)». Giustamente criticata, invece, in dottrina, la *competenza riservata al regolamento* proposta in quel DDL in materia di procedimenti amministrativi. Cfr. S. PAJNO-G. VERDE, *Gli statuti-leggi costituzionali delle regioni speciali*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2006, 299, spec. 316 s.

Sotto un altro punto di vista, invece, la l. cost. n. 2 del 2001 ha ampliato l'autonomia regionale in tema di organizzazione dei rapporti fra organi di governo.

Tutto ciò, già di per sé, renderebbe necessaria una nuova articolazione anche dei poteri normativi della Giunta nello Statuto siciliano.

La riforma costituzionale del Titolo V, parte II, della Costituzione, poi, ha decisamente contribuito ad ampliare le potestà normative delle Regioni ed, in particolare, le competenze regionali in ambito regolamentare¹⁰.

La necessità ancora perdurante di dare attuazione nell'ordinamento regionale alla previsione dell'art. 10 l. cost. n. 3 del 2001, impone, dunque, di ridefinire procedimenti di formazione, tipologie dei regolamenti regionali e disciplina dei rapporti con le fonti statali e le fonti regionali.

Nella prospettiva appena tracciata, inoltre, l'attuale disciplina della potestà regolamentare siciliana non sembra allineata, sul piano dei *controlli*, all'evoluzione del quadro costituzionale in tema di potestà regolamentare regionale.

Per le regioni ordinarie, infatti, la modifica art. 125 Cost. ha allentato la morsa dei controlli sugli atti normativi secondari, mentre nell'ordinamento regionale siciliano, nella perdurante vigenza dell'art. 9, comma 2 d.lgs. n. 373 del 2003 si prevede il parere obbligatorio del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana sui regolamenti¹¹ e si è ritenuto che la disciplina relativa al controllo della Corte dei Conti (art. 2, comma 1, lett. a), n. 1) d.lgs. n. 655 del 1948 come modificato dall'art. 2 d.lgs. n. 200 del 1999) continuasse a spiegare i suoi effetti¹².

¹⁰ Sul tema A. IANNUZZI, *I regolamenti regionali. Fondamento e titolarità*, Giappichelli, Torino 2008.

¹¹ Art. 9, comma 2, d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato* (G.U. n. 10 del 14 gennaio 2004). Il testo integrale dell'articolo viene qui di seguito riportato: «Art. 9. 1. Il Consiglio di giustizia amministrativa, nella sua composizione consultiva, è organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo regionale.

2. La legge regionale, ferma restando l'obbligatorietà del parere sugli atti regolamentari del Governo della Regione, determina gli altri casi in cui è richiesto il parere obbligatorio del Consiglio di giustizia amministrativa. È in facoltà del Governo regionale di chiedere il parere del Consiglio in ogni altra ipotesi.

3. Quando il parere riguarda materie che incidano notevolmente sugli interessi generali dello Stato o di altre Regioni, il Consiglio può deferirne l'esame all'Adunanza generale del Consiglio di Stato, sentita sul punto la Regione. In tale caso l'Adunanza generale esamina gli affari su preavviso del Consiglio di giustizia amministrativa e con l'intervento di almeno due magistrati di quest'ultimo.

4. Sui ricorsi straordinari di cui all'articolo 23 dello Statuto il parere è obbligatorio ed è reso dalla adunanza delle Sezioni riunite del Consiglio di giustizia amministrativa. Per la validità dell'adunanza è richiesta la presenza di almeno nove membri.

5. Qualora il Presidente della Regione non intenda decidere il ricorso in maniera conforme al parere del Consiglio di giustizia amministrativa, con motivata richiesta deve sottoporre l'affare alla deliberazione della Giunta regionale.

6. All'Adunanza generale del Consiglio di Stato, composta ai sensi del comma 3, è altresì devoluta la cognizione dei conflitti di competenza, in sede consultiva, tra il Consiglio di giustizia amministrativa e il Consiglio di Stato».

¹² D.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 *Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana* (G.U. n. 135 del 12 giugno 1948). Qui di seguito il testo dell'art. 2, comma 1, lett. a) d.lgs. n. 655 del

Appare poi di chi...
sto dell'attuale art. 1...
ipotesi di delega del...
che immaginino form...
esecuzione di norme...

2. La prassi regionale

Il quadro delle for...
tere regolamentare re...
golamenti di attuazio...
lo Statuto regionale¹³.

Si riscontra nella...
formalmente ammini...
viste di decreti del P...
termina una serie di...
namento regionale e,

L'attuale disciplin...
il regolamento nello...
l'uso di questa fonte...
tali, sistema delle Co...
golamento regionale...
renza Stato-Regioni...
le e regionale¹⁵.

1948: «Art. 2. 1. La sez...
della Corte dei conti e p...
a) esercita il control...
articoli 12, terzo comma...

Sulla possibilità di i...
anteriore alle riforme co...
5 ed 8 del *cons. in dir.*

¹³ Sulla prassi region...
prassi, in AA.VV., *Linea...*

¹⁴ L. SALAMONE, *Le p...*

¹⁵ Spunti sul tema d...
A. RUGGERI, *Quale "siste...*

Appare poi di chiara evidenza che il dato normativo statutario, se raffrontato con il testo dell'attuale art. 117, comma 6, Cost., risulti carente di una disciplina riguardante ipotesi di delega del potere regolamentare da parte dello Stato o di riferimenti normativi che immaginino forme di esercizio della potestà regolamentare in tema di attuazione ed esecuzione di norme dell'Unione europea.

2. La prassi regionale in tema di potestà regolamentare: i nodi problematici

Il quadro delle fonti regionali conferma l'impressione di una sostanziale atrofia del potere regolamentare regionale: pochissimi sono gli atti che rispondono allo schema dei regolamenti di attuazione e che, quindi, traggono il loro fondamento negli artt. 12 e 13 dello Statuto regionale¹³.

Si riscontra nella prassi un fenomeno di fuga dal regolamento, ossia il ricorso ad atti formalmente amministrativi ma sostanzialmente di natura regolamentare che assumono veste di decreti del Presidente della Regione e di decreti assessorili¹⁴. Tale fenomeno determina una serie di conseguenze sul grado di effettività del principio di legalità nell'ordinamento regionale e, dunque, di tutela delle situazioni giuridiche soggettive dei privati.

L'attuale disciplina regionale in tema di esercizio del potere regolamentare, che confina il regolamento nello spazio della mera attuazione di norme di legge, rende anche difficile l'uso di questa fonte come strumento utile a realizzare forme di raccordo fra politiche statali, sistema delle Conferenze e politiche regionali: ad esempio, la possibilità di usare il regolamento regionale in alcuni settori per dare attuazione a deliberazioni assunte in Conferenza Stato-Regioni o nel quadro dei negoziati "politico-istituzionali" fra Governo centrale e regionale¹⁵.

1948: «Art. 2. 1. La sezione di controllo, ferme restando le leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e per quanto non diversamente disposto dal presente articolo:

a) esercita il controllo di legittimità: 1) sui regolamenti, emanati dal governo regionale, di cui agli articoli 12, terzo comma, e 13 dello statuto».

Sulla possibilità di istituire forme di controllo contabile sugli atti regionali cfr. la giurisprudenza anteriore alle riforme costituzionali di cui alle ll. cost. 2 e 3 del 2001 – Corte cost. n. 29 del 1995, punti 5 ed 8 del *cons. in dir.*

¹³ Sulla prassi regionale L. SALAMONE, *Le potestà di normazione: le potestà regolamentari. 2 b) La prassi*, in AA.VV., *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 208.

¹⁴ L. SALAMONE, *Le potestà di normazione: le potestà regolamentari. 2 b) La prassi*, cit., 213.

¹⁵ Spunti sul tema dell'uso della fonte regolamentare nel sistema dei raccordi fra Stato e Regioni in A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del Titolo V?*, in *Rass. parl.*, 2006, 441.

3. La proposta di riforma dell'impianto statutario in tema di potestà regolamentare della Regione siciliana

La presente proposta mira ad assicurare coerenza al sistema delle fonti regionali rispetto al mutato quadro dei rapporti fra Stato e Regioni ed all'impianto della forma di governo regionale qui proposto. Inoltre, essa mira a ribadire il principio di preferenza della legge – che rappresenta un elemento caratterizzante l'esperienza costituzionale repubblicana¹⁶; a definire spazi normativi e forme di svolgimento del potere regolamentare nel quadro del principio di legalità¹⁷ (al fine di assicurare effettiva tutela giurisdizionale alle situazioni giuridiche soggettive dei privati) e, sul versante dell'organizzazione, a bilanciare i rapporti fra Assemblea e Governo regionale.

In particolare, si immagina qui un'attribuzione del potere regolamentare in via esclusiva al Governo regionale, adeguando tuttavia, il regime della tipologia e del procedimento di formazione dei regolamenti al nuovo tipo di raccordi fra Assemblea e Governo declinato nella proposta di riforma dello Statuto¹⁸.

Si prevede una riserva di legge regionale rinforzata in materia di tipologia e procedimento di formazione dei regolamenti, in modo da offrire alla Regione uno strumento di forte garanzia della sua autonomia normativa¹⁹.

Lo Statuto dovrà contenere soltanto regole minimali su forma, procedimento e tipologie di regolamenti che consentano l'uso del potere regolamentare in forme più ampie rispetto a quelle attualmente previste dallo Statuto.

Si propone, quindi, l'introduzione nello Statuto regionale nel capo III, di un unico articolo (art. 55) che si riferisca alla potestà regolamentare della Regione identificando regole minimali su tipologie e procedimento di formazione, volto ad ampliare la portata della potestà regolamentare della Regione.

In particolare, si prevede l'introduzione di nuove tipologie di regolamenti orientate a garantire il rispetto del principio di legalità inteso in senso sostanziale e a riaffermare il

¹⁶ Per tutti M. NIGRO, *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Giuffrè, Milano 1966, spec. 194 ss.; E. CHELI, *Potere regolamentare e struttura costituzionale*, Giuffrè, Milano 1967.

¹⁷ Riferimenti all'art. 1 l. cost. n. 1 del 1999 ed a Corte cost. nn. 313 e 324 del 2004 sugli effetti della modifica da questo apportata all'art. 121 Cost. in tema di potestà regolamentare per le regioni di diritto comune. Sul tema cfr. T. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del titolo v della costituzione: "repetita consolidant"*, in *Le Regioni*, 2004, 694.

¹⁸ È noto che le soluzioni degli Statuti regionali sono variegate. Cfr. in dottrina, sull'esame del panorama statutario in tale materia, G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli Statuti*, in AA.VV., *Osservatorio sulle fonti. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. Caretti, Giappichelli, Torino 2006, 206 ss.

¹⁹ Sui paradossi che vive l'autonomia speciale (siciliana) e il ruolo della Corte costituzionale A. SAITTA, *L'autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2015, spec. 8; G. VERDE, *Quale futuro per l'autonomia speciale della Regione siciliana? Note a margine delle celebrazioni per il settantesimo anniversario dell'approvazione dello Statuto speciale*, in *www.federalismi.it*, 16/2016, 10. Ancor prima G. SILVESTRI, *Le regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1119 ss.

principio di preferenza di riserva di legge senza di riserve di legge già previsti nello Statuto.

Le tipologie di regolamenti saranno quindi:

- a) regolamenti di attuazione
- b) regolamenti di esecuzione
- c) regolamenti di esecuzione dell'Unione europea
- d) regolamenti di esecuzione
- e) regolamenti di esecuzione
- f) regolamenti di esecuzione

Per quanto riguarda il tutto di una disciplina di diritto regionale e Assemblea. Per quanto riguarda in tema di pareri obbligatori della Regione siciliana (e di diritto regionale).

In particolare, r

²⁰ Non si avverte la necessità di altre tipologie di regolamenti nello Statuto un nuovo regolamento del Presidente della Regione per la giustizia amministrativa.

2. I regolamenti regionali in cui manchi la disciplina di organizzazione ed il funzionamento delle attività dalla legge; d) i regolamenti regionali in materia di loro competenza.

3. I regolamenti regionali in materia di loro competenza. 4. Nelle materie regionali, determinate dalle norme vigenti alla data di entrata in vigore dei testi di tali regolamenti, il Parlamento esprime il proprio parere.

²¹ Art. 1 l.r. n. 8 del 1978.

²² Modifica che pone al riparo le fonti secondarie aperte delle fonti secondarie. CERRI, *Regolamenti*, in *www.rivistaaic.it*, 4/2015, spec. 8; quindi, sul livello costituzionale materia di fonti secondarie. Torino 2009, 109. SULLA REGIONE, *Regolamenti*, Giuffrè, Milano 2009, 109.

principio di preferenza della legge (assenza di riferimenti ai regolamenti indipendenti; assenza di riserve di regolamento; mantenimento dei regolamenti di esecuzione delle leggi, già previsti nello Statuto)²⁰.

Le tipologie di regolamenti ammissibili nel quadro della proposta disciplina statutaria saranno quindi:

- a) regolamenti delegati alla Regione nelle materie di competenza statale (anche qui, attribuzione esclusiva alla Giunta);
- b) regolamenti di attuazione ed esecuzione di obblighi derivanti dai Trattati istitutivi dell'Unione europea e di altri accordi internazionali;
- c) regolamenti di delegificazione²¹ e testi unici regolamentari;
- d) regolamenti di attuazione ed integrazione delle leggi regionali;
- e) regolamenti di esecuzione;
- f) regolamenti assessorili ed interassessorili di mera esecuzione delle leggi regionali²².

Per quanto riguarda il procedimento di formazione, si prevede l'inserimento nello Statuto di una disciplina che si collochi nella prospettiva dei raccordi istituzionali fra Governo e Assemblea. Pertanto, si mira ad una razionalizzazione della attuale prassi istituzionale in tema di pareri obbligatori delle Commissioni competenti per materia dell'Assemblea regionale siciliana (e dell'Ufficio legislativo e legale della Regione).

In particolare, rispetto al parere delle commissioni competenti per materia dell'Assem-

²⁰ Non si avverte la necessità di prevedere un'apposita disciplina dei regolamenti di organizzazione o altre tipologie di regolamenti previsti nell'art. 32 d.d.l. cost. 580 del 2003 che mirava ad introdurre nello Statuto un nuovo art. 12 *bis* di cui si riporta qui di seguito il testo: «Art. 12 bis. – 1. Con decreto del Presidente della Regione, previa delibera della Giunta regionale e con il parere del Consiglio di giustizia amministrativa, sono emanati i regolamenti regionali.

2. I regolamenti regionali disciplinano: a) l'attuazione e l'esecuzione delle leggi regionali; b) le materie in cui manchi la disciplina legislativa, sempre che non si tratti di materie riservate alla legge; c) l'organizzazione ed il funzionamento dell'amministrazione regionale secondo le disposizioni di principio dettate dalla legge; d) i procedimenti amministrativi.

3. I regolamenti regionali hanno carattere sussidiario rispetto ai regolamenti degli enti locali, nelle materie di loro competenza.

4. Nelle materie non coperte da riserva di legge, la legge regionale può autorizzare l'emanazione di regolamenti, determinandone le norme regolatrici generali e disponendo espressamente l'abrogazione delle norme vigenti all'atto della entrata in vigore delle norme regolamentari. Prima dell'emanazione i testi di tali regolamenti sono inviati alla competente Commissione dell'Assemblea regionale siciliana che esprime il proprio parere vincolante».

²¹ Art. 1 l.r. n. 8 del 2002 e succ. mod. ed int. di cui all'art. 16 commi 2 e 3 l.r. n. 5 del 2011.

²² Modifica che pone alcuni problemi sul piano della teoria delle fonti. Seguendo la tesi del carattere aperto delle fonti secondarie nell'ordinamento generale dello Stato (Corte cost. n. 165 del 1989; A. CERRI, *Regolamenti*, in *Enc. giur.*, 1991 (XXVI), 4), sarebbe praticabile, intervenendo sullo Statuto, quindi, sul livello costituzionale. Ma sarebbe di dubbia praticabilità facendo leva sulla tesi contraria in materia di fonti secondarie di cui A. RUGGERI, *Fonti, norme, criteri ordinatori. Lezioni*, Giappichelli, Torino 2009, 109. Sul punto cfr. anche T. MARTINES-A. RUGGERI-C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Giuffrè, Milano 2012.

blea regionale siciliana si prevede il parere obbligatorio *a data certa* (da rendersi entro 45 giorni dalla trasmissione dello schema all'Assemblea) per i regolamenti delegati dallo Stato; per i regolamenti di attuazione ed esecuzione di obblighi derivanti dai Trattati istituitivi dell'UE; per i regolamenti di delegificazione ed i Testi Unici regolamentari.

Invece, per quanto riguarda le osservazioni dell'Ufficio Legislativo e legale (ora contenuta nella Circolare PdReg. n. 4250 del 1964), si propone di inserire tale previsione in una legge statutaria.

L'articolo sulla potestà regolamentare, conterrà, quindi, quanto al procedimento di formazione, una disciplina della proposta e della firma dei regolamenti, riservata all'assessore o agli assessori competenti; l'approvazione da parte della Giunta²³ e l'introduzione nello Statuto di tale disciplina.

Ciò comporterà la cessazione di efficacia dell'attuale disciplina dell'art. 12, comma 4, St. Sicilia e del riferimento all'emanazione da parte della Giunta di cui all'art. 13, comma 1 d.lgs. C.d.St. n. 204 del 1947.

L'emanazione del regolamento regionale sarà effettuata con Decreto del Presidente della Regione e saranno superati gli attuali riferimenti alla "promulgazione" dei regolamenti contenuti nello Statuto, (attuale testo dell'art. 13, comma 1, St. Sicilia).

Questa proposta non inciderà sull'attuale regime della pubblicazione dei regolamenti che prevede, appunto, la pubblicazione del testo in Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana e, a fini notiziali, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (quest'ultima pubblicazione è e resterà disciplinata dalle norme di attuazione).

L'approvazione del regolamento invece sarà riservata al solo Presidente della Regione per i regolamenti di mera esecuzione delle leggi regionali su proposta assessorile o interassessorile. In quest'ultima ipotesi i regolamenti avranno la forma del decreto del Presidente della Regione.

L'accoglimento di questa proposta determinerà l'abrogazione per incompatibilità delle contrastanti disposizioni della l.r. n. 28 del 1962 e degli artt. 2 e 3 DPRReg. n. 70 del 1979, recante TU sull'ordinamento del Governo e dell'amministrazione della Regione siciliana, quanto alla forma dei regolamenti.

²³ D.lgs. CPS 25 marzo 1947, n. 204 *Norme per l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, e disposizioni transitorie* (G.U. n. 89 del 17-4-1947). Qui di seguito il testo di tale disposizione: «Art. 13. I regolamenti del Governo regionale sono emanati con decreto del Presidente regionale, previa deliberazione della Giunta regionale.

Per la promulgazione dei regolamenti sarà usata la seguente formula finale che seguirà al testo del provvedimento: "Il presente decreto sarà pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Regione Siciliana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare".

Simone Pajno LE FUNZIONI

SOMMARIO: 1. L'allocatione
cratico. - 2. Le funzioni
esercizio. - 3. I poteri
sostitutivi.

1. L'allocatione principio dem

L'articolato pro
l'attività e le funzio
siciliana, presuppo
dottrina e alla stre
tre quindici anni d

L'illustrazione
amministrative, un
può che muovere o
favore) e dagli effe
liana nella perdura
tenza esclusiva e m
ricordare che, all'i
gamente interroga
per la quale "Sino
stituzionale si appli
e di Bolzano per le
attribuite".

Secondo alcuni
all'ente Regione, s
conseguenza di pro
tite dal Titolo V a
li, sia logico-sistem
maggiore autonom

¹ In questo senso,
Studi in onore di Gian