

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE
COLLANA CRISPEL
SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

diretta da Franco Modugno

Monografie

5

SEZIONE DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO ED EUROPEO

Direzione scientifica

Franco Modugno (Università Sapienza di Roma)

Comitato di direzione

Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Margherita Raveraira (Università di Perugia)

Comitato scientifico

Pierre Avril (Université de Paris II), Paolo Carnevale (Università Roma Tre), Alfonso Celotto (Università Roma Tre), Augusto Cerri (Università Sapienza di Roma), Carlo Chimenti (Università Roma Tre), Stefano Maria Cicconetti (Università Roma Tre), Carlo Colapietro (Università Roma Tre), Teresa Freixes (Universidad Autònoma de Barcelona), Walter Leisner (Erlangen University – Norimberga), Franco Modugno (Università Sapienza di Roma), Margherita Raveraira (Università di Perugia), Marco Ruotolo (Università Roma Tre), Giovanni Serges (Università Roma Tre), Massimo Siclari (Università Roma Tre)

SEZIONE DI SCIENZA POLITICA E POLITICA COMPARATA

Direzione scientifica

Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre)

Comitato di Direzione

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Orazio Lanza (Università di Catania), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre)

Comitato Scientifico

Antonio Agosta (Università Roma Tre), Giampiero Cama (Università di Genova), Pietro Grilli di Cortona (Università Roma Tre), Orazio Lanza (Università di Catania), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Oreste Massari (Università Sapienza di Roma), Liborio Mattina (Università di Trieste), Gianfranco Pasquino (Università di Bologna), Barbara Pisciotta (Università Roma Tre), Francesco Raniolo (Università della Calabria), Francisco José Vanaclocha Bellver (Universidad Carlos III de Madrid)

Antonio Iannuzzi

**REGOLAMENTI DELLE REGIONI
QUESTIONI TEORICHE
E ASPETTI PROBLEMATICI**

Editoriale Scientifica
NAPOLI

Questo volume è stato sottoposto a valutazione da parte di due referees anonimi esterni, secondo le regole consultabili sul sito CRISPEL (<http://uniroma3.it/centri/crispel>).

La pubblicazione del presente volume è stata finanziata con un contributo della Scuola di Giurisprudenza dell'Università di Camerino

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2012 Editoriale Scientifica s.r.l.
Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

ISBN 978-88-6342-410-2

INDICE

<i>Introduzione</i>	1
---------------------	---

CAPITOLO I

La problematica qualificazione giuridica del potere regolamentare

1. I regolamenti «amministrativi» come manifestazione dell'attività discrezionale dell'amministrazione. La teoria liberale di Cammeo come "mediazione" fra la teoria autoritaria e quella ultra-liberale	15
2. I regolamenti come «atti normativi». La fortuna della formula di Zanobini: il potere "politico" regolamentare dell'amministrazione trova fondamento e limite nella legge	20
3. La valorizzazione dei regolamenti come «atti normativi». La teoria di Crisafulli fra dogmatica ed effettività	26
4. I regolamenti «normativi» della pubblica amministrazione: la teoria dell'autonomia del potere regolamentare di Sandulli	30
5. Le due tesi che condizionano il dibattito contemporaneo: <i>a)</i> la legge come regola e limite al potere regolamentare nel pensiero di Lorenza Carlassare; <i>b)</i> l'atto normativo regolamentare come espressione della funzione di indirizzo politico. L'ipotesi di Cheli del fondamento originario della potestà regolamentare	32
6. Il regime giuridico dei regolamenti. La teoria di Mortati dell'estensione della forza di legge ai regolamenti e quella di Esposito della sindacabilità del regolamento per via della «significazione» acquisita dalla disposizione legislativa alla luce del suo successivo svolgimento operato dal regolamento. L'interpretazione restrittiva dell'art. 134 Cost. nella giurisprudenza della Corte costituzionale	36

CAPITOLO II

Sul fondamento e sulla natura dei regolamenti regionali

1. Premessa	43
-------------	----

2. La qualificazione giuridica del potere regolamentare delle Regioni nel quadro costituzionale previgente (1948-1999)	44
3. L'influenza delle vicende che in Assemblea costituente condussero alla scelta della contitolarità consiliare della potestà legislativa e di quella regolamentare	47
4. L'inconsistenza dello spazio materiale per l'esercizio della potestà regolamentare delle Regioni nel precedente quadro costituzionale	54
5. La questione della natura e del ruolo dei regolamenti regionali nella dottrina tradizionale	62
6. Ancora sulla questione del fondamento della potestà regolamentare delle Regioni nella dottrina tradizionale	67
7. La questione del fondamento dei regolamenti regionali alla luce del nuovo art. 117, sesto comma, della Costituzione: l'affermazione costituzionale del principio della sottoposizione del regolamento alla legge	68
8. Conseguenze della riaffermazione forte della sottoposizione del regolamento alla legge: a) sull'inconcepibilità dei regolamenti indipendenti	80
9. (<i>segue:</i>) b) sulla individuazione della natura dei regolamenti delle Regioni	85

CAPITOLO III

La disciplina dei regolamenti negli statuti regionali

1. La giurisprudenza costituzionale sui regolamenti regionali fino alla riforma del 1999	91
2. Il declino del testo originario dell'art. 121, secondo comma, della Costituzione	96
3. Sulla necessità di una norma ascrittiva positiva di potere per i regolamenti regionali	98
4. La forte pervasività della giurisprudenza costituzionale sulle scelte statutarie relative alla potestà regolamentare: la sentenza n. 313/2003	109
5. (<i>segue:</i>) la sentenza n. 2/2004	112
6. Le scelte statutarie relative alla titolarità e al procedimento di adozione dei regolamenti regionali	114
7. La riaffermazione da parte degli statuti del principio di sottoposizione del regolamento alla legge e la mancata previsione dei regolamenti indipendenti	123
8. La tassonomia dei regolamenti	125
9. La potestà regolamentare delle Regioni fra premature ipotesi di delegificazioni e cronica emersione di fonti secondarie atipiche	134

CAPITOLO IV

La potestà regolamentare delle Regioni fra Stato ed enti locali

1. La legge costituzionale n. 3/2001 e gli ambiti materiali: il riparto intersoggettivo delle competenze regolamentari 145
2. La Corte costituzionale di fronte ai problemi interpretativi e alle lacune della legge costituzionale n. 3/2001 149
3. La prima fase della giurisprudenza costituzionale sul Titolo V revisionato della Costituzione: la prudente attesa 153
4. Riverberi della prima fase della giurisprudenza costituzionale sulla questione del riparto intersoggettivo del potere regolamentare: *a)* la legittimità, in nome del principio di continuità, delle disposizioni statali preesistenti adottate sulla basi di precedenti titoli di legittimazione; *b)* la potestà regolamentare (dello Stato e) delle Regioni nelle materie trasversali 160
5. La seconda fase della giurisprudenza costituzionale: il salto in avanti 168
6. Una rilettura dello statuto teorico della sussidiarietà emergente dalla sentenza n. 303/2003 170
7. Quale rapporto tra le prime due fasi della giurisprudenza costituzionale: rottura o continuità? 176
8. Critica alla tesi secondo cui la Corte costituzionale nella sentenza n. 303/2003 avrebbe affermato il principio della rigida separazione-esclusione delle competenze regolamentari 178
9. La definitiva flessibilizzazione del riparto delle competenze regolamentari fra Stato e Regioni per effetto della legittima attrazione in sussidiarietà anche della potestà regolamentare 186
10. Il cambiamento di rotta, nella seconda fase della giurisprudenza costituzionale, sulla potestà regolamentare (dello Stato e) delle Regioni nelle materie trasversali 196
11. L'incisione della potestà regolamentare degli enti locali per la disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni a loro attribuite sulla potestà regolamentare (dello Stato e) delle Regioni 205
12. La terza fase della giurisprudenza costituzionale: l'assestamento fra conferme e puntualizzazioni (anche con riguardo alla potestà regolamentare) 212
13. La determinazione del *quantum minimum* della potestà regolamentare delle Regioni 217

CAPITOLO V

I regolamenti regionali nel sistema delle fonti

- | | |
|--|-----|
| 1. Considerazioni d'insieme | 221 |
| 2. La posizione e il ruolo dei regolamenti regionali nel sistema delle fonti | 222 |
| 3. Il rapporto con la legge, statale e regionale | 225 |
| 4. Il rapporto con i regolamenti statali e locali | 245 |

Bibliografia 257

CONTENTS

<i>Introduction</i>	1
---------------------	---

CHAPTER I

Issues of legal classification of regulatory power

1. “Administrative” regulations as an expression of discretionary activities of the administration. Cammeo’s liberal theory as “mediation” between the authoritarian theory and the ultra-liberal theory	15
2. Regulations as “legislative acts.” The success of the Zanobini formula: the “political” regulatory power of administration is based on the law as well as limited by the law	20
3. The enhancement of regulations as “legislative acts.” The theory of Crisafulli between dogma and effectiveness	26
4. “Legislative” regulations of public administration: the theory of autonomy of the regulatory power of Sandulli	30
5. The two theses which influence contemporary debate: <i>a)</i> the law as the rule and limit to regulatory power in the thought of Lorenza Carlassare; <i>b)</i> the existing legislative regulation as an expression of the function of policy. Cheli’s hypothesis of the original foundation of regulatory powers	32
6. The legal regime of regulations. Mortati’s theory of the extension of “the force of law” to regulations and that of Esposito on the possibility to submit to constitutional control the regulation by the “significazione” (“significance”) gained by legislative provision through its subsequent development realized by the regulation. The strict interpretation of Article. 134 of the Constitution in the jurisprudence of the Constitutional Court	36

CHAPTER II

About the foundation and nature of regional regulations

1. Preliminary remarks	43
2. The legal classification of the regulatory power of the regions within the constitutional framework previously in force (1948-1999)	44
3. The influence of the events in the Constituent Assembly that led to the choice of a co-ownership of the council of the legislative and regulatory powers	47
4. The inconsistency of the material space for the exercise of regulatory powers by the regions in the previous constitutional framework	54
5. The question of the nature and role of regional regulations in the traditional doctrine	62
6. More regarding the question of the foundation of the region's regulatory powers in the traditional doctrine	67
7. The issue of the foundation of regional regulations in the light of the new article 117, sixth paragraph, of the Constitution: the constitutional affirmation of the principle of subjecting regulation to the law	68
8. Consequences of the strong reaffirmation of the subjection of regulation to the law: <i>a)</i> regarding the inconceivability of independent regulations	80
9. (<i>continued:</i>) <i>b)</i> about the identification of the nature of the regulations by the Regions	85

CHAPTER III

Discipline of the regulations in the regional statutes

1. The constitutional jurisprudence on regional regulations up until the 1999 reform	91
2. The decline of the original text of Article 121, paragraph 2, of the Constitution	96
3. Regarding the need for an ascriptive, successful standard of power for the regional regulations	98
4. The strong pervasiveness of constitutional jurisprudence on the statutory options relating to the regulatory powers: judgment no. 313/2003	109
5. (<i>continued:</i>) sentence no. 2/2004	112
6. The statutory options concerning the ownership and the procedure for the adoption of regional regulations	114
7. The reaffirmation by the statutes of the principle of subjection of the regulation to the law and the failure to provide for independent regulations	123

- | | |
|--|-----|
| 8. The taxonomy of the regulations | 125 |
| 9. Regional deregulation (<i>delegificazione</i>) and the “escape” from regulation | 134 |

CHAPTER IV

The regulatory powers of the regions between the State and local authorities

- | | |
|---|-----|
| 1. Constitutional law no. 3/2001 and material areas: the intersubjective allocation of regulatory tasks | 145 |
| 2. The Constitutional Court in the face of interpretative problems and lacunas in the constitutional law no. 3/2001 | 149 |
| 3. The first phase of constitutional jurisprudence on the revised Title V of the Constitution: the prudent wait | 153 |
| 4. Reflections on the first phase of constitutional jurisprudence on the issue of intersubjective allocation of regulatory authority: a) the legality, under the principle of continuity, of the existing state laws adopted on the basis of previous titles of legitimization; b) regulatory power (of the State and) of the Regions in crossover subjects | 160 |
| 5. The second phase of constitutional law: the next step | 168 |
| 6. A reinterpretation of the theoretical status of subsidiarity emerges from judgment no. 303/2003 | 170 |
| 7. What is the relationship between the first two phases of constitutional jurisprudence: failure or continuity? | 176 |
| 8. Criticism of the argument that the Constitutional Court, in its judgment no. 303/2003, would have affirmed the principle of strict separation-exclusion of regulatory responsibilities | 178 |
| 9. Ultimate flexibility of the allocation of regulatory responsibilities between the State and Regions as a result of the legitimate attraction “in subsidiarity” also of the regulatory powers | 186 |
| 10. The change of direction in the second phase of constitutional law, concerning the power to issue regulations (of the State and) of the Regions in crossover matters | 196 |
| 11. The restriction of the regulatory powers of local authorities about the regulation of the organization and implementation of the functions attributed to them regarding regulatory powers (of the State and) of the Regions | 205 |
| 12. The third phase of constitutional law: the adjustment between confirmation and clarification (including concern for the regulatory powers) | 212 |
| 13. The determination of the <i>quantum minimum</i> of the regulatory powers of the Regions | 217 |

CHAPTER V

Regional regulations in the system of sources

- | | |
|---|-----|
| 1. Overall considerations | 221 |
| 2. The position and role of regional regulations in the system of sources | 222 |
| 3. The relationship with the state law and with the regional law | 225 |
| 4. The relationship with the state regulations and local regulations | 245 |

Bibliography 257

Abstract

A. IANNUZZI

REGOLAMENTI DELLE REGIONI

QUESTIONI TEORICHE E ASPETTI PROBLEMATICI

Lo studio dei regolamenti regionali acquista un rinnovato interesse per effetto di una riforma costituzionale “a due tempi”, operata dalle leggi costituzionali n. 1/1999 e n. 3/2001.

Il volume si sofferma sulle due più rilevanti novità costituzionali, vale a dire il riconoscimento alle Regioni della libertà di individuare l'organo titolare della potestà regolamentare e l'apertura di nuovi spazi materiali d'intervento, per effetto della nuova formulazione dell'art. 117, c. 6, della Costituzione.

Dopo un'ampia ricostruzione critica del dibattito dottrinario sul potere regolamentare, una speciale attenzione è dedicata alla disciplina dei regolamenti contenuta negli statuti regionali di seconda generazione, nonché alla giurisprudenza in materia.

L'interesse centrale del lavoro è rappresentato dallo studio del rapporto, sempre mutevole, fra legge e regolamento regionale.

Il rapporto fra legge e regolamento, uno dei temi fondamentali del costituzionalismo, costituisce, insieme a quello che si instaura fra Costituzione e legge negli ordinamenti a Costituzione rigida, l'ossatura fondamentale del sistema delle fonti del diritto.

Inevitabilmente, dunque, lo studio si spinge a toccare altri temi nevralgici del diritto costituzionale, come il principio di legalità, l'istituto della riserva di legge, i rapporti fra potere centrale e autonomie territoriali, la costruzione in senso gerarchico e/o competenziale del sistema delle fonti del diritto.

Abstract

A. IANNUZZI
REGIONAL REGULATIONS. THEORETICAL ISSUES
AND PROBLEMATIC ASPECTS

The study of regional regulations gains a renewed interest for effect of a constitutional reform “in two times” introduced by the constitutional laws n. 1/1999 and n. 3/2001.

This book goes into depth on the two most significant constitutional innovation, namely the acknowledgement of the regional power to identify the organ holder of regulatory power and the affirmation of new competences.

After an extensive reconstruction of the scholarship debate about the regulatory power, the text devotes a particular attention to the discipline of the regulations in the regional statutes and to the related case law.

The focus of this work is to study the changeable relationship between law and regional regulation. The relationship between law and regulations, together with that established between Constitution and law within legal orders characterized by a “rigid” Constitution, represents the skeleton of the system of sources of law.

Necessarily, this study goes as far as to touch some fundamental issues of the constitutional law as the rule of law, the saving clause, the relationship between State and Regions, the construction of the system of sources of law based or on the hierarchy or on the competence.