

**I REGOLAMENTI REGIONALI TRA NORME “NUOVE” E PRASSI ANTICHE\***

**AIDA GIULIA ARABIA\*\***

**Sommario**

1. Per introdurre. – 2. I regolamenti nella prassi normativa regionale dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 alla sentenza n. 313 del 2003. – 3. La convalida dei regolamenti di Giunta emanati nel periodo dell’equivoco interpretativo. – 4. Le scelte statutarie relative alla titolarità dei regolamenti regionali. – 5. I regolamenti regionali dopo gli Statuti: ancora regolamenti “travestiti”? – 6. L’esperienza della Regione Abruzzo. – 7. Per concludere.

**Abstract**

*The paper addresses the issue of competence to adopt regional regulations between Regional Council (Assembly) and Regional Executive after the constitutional law n. 1 of 1999 and the choices made by new Regional Statutes. The methodology used focuses on quantitative and qualitative analysis of acts adopted by Regions in the last 20 years. The aim is to verify whether the displacement of the competence from the Regional Council to the Executive in many Statutes has eliminated, or at least reduced, the widespread phenomenon, in the previous constitutional regime, of the recourse by the regional Executives to atypical regulatory sources.*

**Suggerimento di citazione**

A.G. ARABIA, *I regolamenti regionali tra norme “nuove” e prassi antiche*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

\* Il presente contributo costituisce la rielaborazione dell’intervento al convegno «La forma di governo regionale a vent’anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999» che si è tenuto l’11 dicembre 2019 nell’aula Falcone e Borsellino del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Verona. La pubblicazione rientra tra le attività del team di ricerca “Processi decisionali e fonti del diritto” del Progetto di Eccellenza MIUR 2018/2022 del Dipartimento di Scienze Giuridiche dell’Università di Verona.

\*\* Ricercatrice in Diritto pubblico dell’ISSIRFA-CNR  
Contatto: [aidagiulia.arabia@cnr.it](mailto:aidagiulia.arabia@cnr.it)

### 1. Per introdurre

La scelta di parlare di regolamenti regionali in un incontro dedicato alla forma di governo a vent'anni dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 nasce dal tentativo di verificare, attraverso l'analisi di alcune tendenze registrate in questi anni, il superamento di alcuni aspetti problematici che la forma di governo precedente – in cui era l'organo legislativo ad avere la titolarità dell'indirizzo politico e amministrativo – avrebbe contribuito a determinare in ordine al sistema delle fonti regionali.

Mentre in vigore dell'originario art. 121 Cost., la forma di governo assembleare “giustificava” – non senza problemi – la concentrazione in capo al Consiglio di tutte le potestà normative (legislativa e regolamentare), il rafforzamento dell'esecutivo regionale scaturito dalla revisione dell'art. 121 Cost. ha giocato un ruolo determinante soprattutto in merito al problema della titolarità della potestà regolamentare regionale.

La legge costituzionale, infatti, sottrae al Consiglio il privilegio del potere regolamentare, senza peraltro attribuirlo espressamente alla Giunta, e qualifica come “emanazione” e non più come “promulgazione” la potestà del Presidente della Giunta su tali atti.

A seguito della riforma dell'art. 121 Cost. ha preso corpo la tesi dell'immediata titolarità del potere regolamentare alla Giunta, sostenuta da parte della dottrina<sup>1</sup>, dal Dipartimento per gli affari regionali, da alcune Commissioni

<sup>1</sup> In tal senso B. CARAVITA, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta*, in A. FERRARA (a cura di), *Verso una fase costituente delle regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2001, 107 ss.; G. Tarli Barbieri, *Appunti sul potere regolamentare delle Regioni nel processo di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2/2002, 419; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale e modello statale*, in *Riv. dir. cost.*, 2002, 137 ss.; di avviso contrario, U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 594; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione. Considerazioni in margine della l. cost. 22 novembre 1999, n. 1*, Giuffrè, Milano, 2000, 129; R. TOSI, *La competenza regolamentare dei Consigli regionali (abrogazione, illegittimità costituzionale o altro ancora?)*, in *Quad. cost.*, 2001, 125; P. GIANGASPERO, *La Corte interviene sul problema del riparto della competenza regolamentare nelle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 4/2001, 752 ss.; M. OLIVETTI, *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Il Mulino, Bologna, 2002, 421 ss..

statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni<sup>2</sup>, nonché dalla giurisprudenza amministrativa<sup>3</sup>.

In un primo momento anche gli indirizzi della Corte costituzionale sembravano lasciare spazio a differenti valutazioni circa l'attribuzione del potere regolamentare, compresa quella dell'immediata competenza dell'esecutivo regionale (ordinanza n. 87 del 2001). È vero che in quel caso si trattava solo di un *obiter dictum* ma, come giustamente osservato, l'ordinanza resta "sotto certi aspetti, la prima pietra della costruzione della Corte in merito alla problematica della titolarità della potestà regolamentare"<sup>4</sup>.

Solo nel 2003 – superando le differenti opinioni dottrinali e bloccando una prassi che, come si dirà a breve, si era estesa anche negli ordinamenti regionali

<sup>2</sup> La tesi dell'immediata titolarità del potere regolamentare alla Giunta era stata accolta, a ridosso della riforma costituzionale, dal Dipartimento per gli affari regionali che, con una direttiva ai commissari del Governo (200/2900/1.50.1 del 17 marzo 2000), tra le altre cose affermava che "la nuova disposizione costituzionale ha pertanto voluto distinguere, più nettamente che in passato, in ambito regionale, la funzione legislativa dalla funzione regolamentare. Tale scelta sembra coerente anche con l'obiettivo di incrementare il ricorso alla fonte regolamentare laddove non sia necessaria l'emanazione della legge, obiettivo meglio perseguito con la differenziazione degli organi competenti in materia". In conformità alle ricostruzioni della direttiva, si sono mossi, sia le Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni che hanno, di conseguenza, annullato regolamenti di Consiglio (per alcuni esempi concreti v. G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare delle Regioni dopo la l. cost. 1/1999*, in *Le Regioni*, 3-4/2000, 650, in particolare nota 36), sia il Governo che ha rinviato delibere legislative che prevedevano l'adozione di regolamenti consiliari, sulla base del supposto contrasto con i principi generali sulla ripartizione di competenze fra organi regionali, in base ai quali il potere regolamentare sarebbe spettato, in conformità al testo novellato dell'art. 121 Cost., alla Giunta regionale. Puntualmente le regioni, uniformandosi ai rilievi contenuti nei rinvii governativi, hanno modificato quelle disposizioni che prevedevano regolamenti attuativi di Consiglio. Così è avvenuto, per citare solo qualche esempio, per le delibere divenute, poi, l. r. Veneto n. 17 del 2000, recante l'istituzione delle strade del vino e di altri prodotti tipici, l. r. Basilicata n. 15 del 2001, recante l'istituzione dell'Agenzia regionale per le erogazioni in agricoltura, e l. r. Molise n. 13 del 2001, in materia di agriturismo e sviluppo delle aree rurali.

<sup>3</sup> A titolo di esempio, cfr. la sentenza n. 6252 del 2002 del Tar Lazio, dove si afferma la "immediata ed incondizionata efficacia" della legge cost. n. 1 del 1999 che, nell'indicare la Giunta quale organo esecutivo, ha voluto attribuire ad essa anche la titolarità del potere regolamentare. Di avviso diverso il Tar Lombardia (Milano, sez. III) che, invece, con sentenza n. 868 del 2002 annulla una delibera di Giunta (regolamento relativo al settore commercio) di attuazione di una legge regionale anteriore all'entrata in vigore della legge costituzionale, sulla considerazione che la delibera fosse affetta da incompetenza, spettando il relativo potere al Consiglio. Si legge ancora nella sentenza che la norma costituzionale ha solamente abolito la riserva di potestà regolamentare in capo al Consiglio, lasciando libera la Regione "di individuare, nell'esercizio delle sue prerogative di autonomia costituzionalmente garantita, l'organo titolare della funzione regolamentare", con ciò ritenendo che le regioni possano scegliere di non modificare la disciplina prevista negli attuali Statuti, lasciando quindi intatta la competenza consiliare. La sentenza del Tar veniva, comunque, sospesa in via cautelare dal Consiglio di Stato (ordinanza 9 aprile 2002, n. 1359) che ha ritenuto meritevole di considerazione le argomentazioni della Regione Lombardia, dirette a sostenere la tesi dell'automatico trasferimento della competenza dal Consiglio alla Giunta.

<sup>4</sup> D. GALLIANI, *I regolamenti regionali tra riforme costituzionali e statuti. Titorarietà e ambiti di intervento*, Giuffrè, Milano, 2005, 55.

– la Corte costituzionale ha “risolto” definitivamente la questione. Con la sentenza n. 313<sup>5</sup>, infatti, il Giudice delle leggi rileva come il silenzio della novella costituzionale circa la spettanza del potere regolamentare non può che essere interpretato come vuoto di normazione, che spetta alla Regione colmare nell’esercizio della propria autonomia statutaria. La Corte rimette, dunque, al legislatore statutario la scelta organizzativa circa la titolarità del potere regolamentare; in attesa dei “nuovi” Statuti, per i giudici della Consulta, la distribuzione delle competenze normative sarebbe dovuta rimanere quella prevista nelle carte statutarie del 1971 (allora ancora vigenti) le quali, riproducendo, attuando e specificando il testo originario dell’art. 121 Cost., attribuivano al Consiglio la potestà regolamentare.

Nella successiva decisione n. 324 dello stesso anno<sup>6</sup> la Corte ha ribadito il principio, già contenuto nella sentenza n. 313, secondo cui una legge ordinaria che preveda un regolamento della Giunta deve ritenersi in contrasto con la mancanza di una nuova disciplina statutaria che affidi all’esecutivo regionale il potere regolamentare. E non solo: nella sentenza richiamata, la Corte ha rilevato l’illegittimità di un’autorizzazione legislativa per l’esercizio regolamentare “in bianco”, in quanto, nel caso di specie, l’esercizio del potere regolamentare “suppletivo” dell’esercizio del potere legislativo era stato autorizzato dalla legge regionale senza alcuna delimitazione o indirizzo. La giurisprudenza della Corte, dunque, è diretta sia alla valorizzazione dell’autonomia statutaria regionale, sia a salvaguardare il principio di legalità statutaria, sostenendo la necessità di rispettare le norme statutarie fino a quando non saranno sostituite dalle nuove.

La Corte, anche dopo il 2003, continuerà a censurare una disposizione legislativa regionale che attribuiva alla Giunta la competenza ad adottare atti dal contenuto normativo prima dell’entrata in vigore del nuovo Statuto (sent. n. 119 del 2006).

<sup>5</sup> Sulla quale si rinvia a M. LUCIANI, *I regolamenti regionali restano (per ora) ai Consigli*, in *Giur. Cost.*, 5/2003, 2984 ss.; G. TARLI BARBIERI, *La Corte costituzionale «riconsegna» il potere regolamentare ai Consigli regionali, nella «transizione infinita» verso i nuovi Statuti*, in *Giur. Cost.*, 5/2003, 2990 ss.; E. BALBONI, *Il ruolo degli Statuti: “l’autonomia è la regola; i limiti sono l’eccezione”*, in *forumcostituzionale.it*, 2003; V. COCOZZA, *Osservazioni in tema di potestà regolamentare dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 313 del 2003*, in *federalismi.it*, 2003; A. LUCARELLI, *Forme di governo e potere regolamentare nel regime transitorio regionale*, in *federalismi.it*, 2003; L. SALVEMINI, *Ulteriori riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 313/2003*, in *federalismi.it*, 2003; N. LUPO, *Sulla titolarità del potere regolamentare*, in *G.d.A.* 2/2004, 153 ss.; P. GIANGASPERO, *Statuti regionali ordinari e potere regolamentare regionale*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 658 ss.

<sup>6</sup> Sulla quale si rinvia a T. F. GIUPPONI, *Potestà regolamentare regionale, riserva di legge e principio di legalità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione: Repetita...consolidant*, in *Le Regioni*, 2-3/2004, 694 ss. e S. FOÀ, *Illegittimi i regolamenti della Giunta autorizzati “in bianco” dalla legge regionale, legittimi quelli di esecuzione anche senza copertura statutaria?*, in *federalismi.it*, 3/2004.

## **2. I regolamenti nella prassi normativa regionale dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 alla sentenza n. 313 del 2003**

Se fino al 1999-2000 il ricorso alla fonte secondaria delle Regioni ordinarie è stato molto limitato, è proprio in quel periodo che si incomincia a registrare un'inversione di rotta. Questo è dovuto, in un primo momento, all'equivoca interpretazione dell'art. 121 riformato e, successivamente, anche a quanto disposto dall'art. 117, comma 6, Cost. a seguito della revisione costituzionale del 2001<sup>7</sup>.

Fino alla sentenza n. 313 del 2003 anche le Regioni hanno interpretato l'art. 121 Cost. a favore dell'immediata attribuzione alle Giunte della potestà regolamentare. In conseguenza di ciò è avvenuta, soprattutto rispetto al passato, una rivalutazione della fonte in esame<sup>8</sup>.

I regolamenti dell'esecutivo, infatti, incominciano ad aumentare come dato complessivo e in modo più marcato negli anni 2001, 2002 e 2003, quando ammontano, rispettivamente, a 94, 108 e 152, con Regioni che registrano un aumento costante<sup>9</sup>. Ad esempio, in Lombardia si passa dai 9 regolamenti del 2001 ai 14 del 2002 fino ad arrivare ai 23 del 2003. Il cambiamento di rotta è notevole se si pensa che in 15 anni (1971-1986) la stessa Regione aveva fatto ricorso alle fonti secondarie solo 39 volte. E le medesime conclusioni valgono per il Piemonte che in 26 anni (1972-1999) ha emanato 124 regolamenti e in 4 anni (2000-2004) ben 71! Accanto alla Lombardia e al Piemonte, comunque, anche altre regioni ordinarie hanno rivalutato la fonte in esame che, nel 2003 e in alcuni casi (Umbria, Liguria, Toscana, Puglia, Basilicata e Campania), è stata utilizzata dalle 12 alle 19 volte.

I dati relativi al numero dei regolamenti adottati nei tre anni indicati mettono in evidenza che il 13,3% (2001), il 16,1% (2002) e il 22,8% (2003) della produzione normativa complessiva (leggi e regolamenti) delle Regioni ordinarie è composto da regolamenti e che il progressivo aumento dei regolamenti ha

<sup>7</sup> Che, almeno sulla carta ha limitato la sfera di competenza materiale dello Stato ed esteso notevolmente quella regionale. Più in particolare, in base alla norma richiamata, il Governo può emanare fonti secondarie solo nelle materie di propria competenza esclusiva, mentre alle Regioni è attribuita, oltre alla competenza sulle materie cd. residuali, anche quella sulle materie concorrenti, tradizionalmente di competenza statale. Inoltre, la stessa norma prevede anche l'ipotesi di regolamenti delegati dallo Stato su materie di esclusiva competenza legislativa di quest'ultimo.

<sup>8</sup> Provocando non poche preoccupazioni nella dottrina (A. D'ATENA, *Statuti regionali e disciplina delle fonti: tre domande*, in *forumcostituzionale.it*, 2002) che ha visto l'utilizzo ordinario dei regolamenti dell'Esecutivo capace di determinare "soprattutto nel vigore della forma di governo transitoria, un pericolosissimo stravolgimento degli equilibri istituzionali".

<sup>9</sup> Tutti i dati riportati nel testo sono estratti dalle Tabelle e dalle Appendici normative allegate ai capitoli di A. G. ARABIA sui regolamenti regionali della Parte su *Tendenze e problemi della legislazione regionale*, elaborata dall'Issirfa-Cnr, nell'ambito dei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* dei vari anni. I Rapporti sono consultabili sui siti della Camera dei deputati e dell'Issirfa.

visto una speculare diminuzione delle leggi: a fronte di 615 leggi, nel 2001 sono stati emanati, infatti, 94 regolamenti, così nel 2002 i regolamenti sono stati 108 su 563 leggi e nel 2003 vi sono state 514 leggi e 152 regolamenti.

Il 2004 è, invece, l'anno dell'arresto generalizzato dell'esercizio della funzione regolamentare, ma è anche l'anno in cui molte Regioni incominciano ad adeguare i loro ordinamenti alla decisione della Corte costituzionale n. 313 del 2003.

### **3. La convalida dei regolamenti di Giunta emanati nel periodo dell'equivoco interpretativo**

Subito dopo la sentenza della Corte, infatti, si è posto il problema della sanatoria di tutti quei regolamenti di Giunta emanati dal 2000 al 2003, che a rigore sarebbero stati tutti illegittimi.

Parte della dottrina<sup>10</sup> ha ipotizzato addirittura la necessità di una disposizione statutaria transitoria con cui disporre, retroattivamente, la validità dei regolamenti di Giunta emanati se non anche delle previsioni legislative riguardanti tali atti.

Il problema è stato, invece, risolto dalle Regioni che, in tempi e con strumenti diversi, sono intervenute a mettere ordine alla situazione che si era determinata. Non sono mancati, comunque, casi di Regioni che hanno continuato ad emanare regolamenti di Giunta sia pure in assenza delle nuove previsioni statutarie<sup>11</sup>.

Una prima risposta è arrivata dalla Regione Puglia che preliminarmente ha approvato una mozione (19 dicembre 2003) intesa ad impedire alla Giunta l'approvazione di regolamenti in contrasto con lo Statuto e successivamente, con l'art. 35 della finanziaria (l. r. n.1 del 2004), ha provveduto a sanare

<sup>10</sup> B. CARAVITA, *La Corte costituzionale e l'allocatione della potestà regolamentare*, in *federalismi.it*, 12/2003, 4 ss.

<sup>11</sup> Il riferimento è, ad esempio, alle Regioni Basilicata e Piemonte e alla presenza nei loro Statuti originari di alcune disposizioni che "legittimavano" l'esercizio della funzione di entrambi gli organi. Questa anomalia, sembrava "consentita", in Basilicata, dall'art. 11 dello Statuto originario che, attribuendo al Consiglio, oltre alla funzione legislativa, anche la funzione di approvazione di piani e programmi, avrebbe implicitamente "favorito" l'emaneazione – da parte dell'esecutivo regionale e al di fuori delle tipologie suindicate – di atti amministrativi a contenuto generale (in molti casi veri e propri regolamenti) attuativi-esecutivi di legislazione (alcuni esempi di delibere-regolamenti si possono leggere nei capitoli dedicati ai regolamenti regionali già richiamati nella nota 9; tali atti sono stati indicati dalla Regione fino al *Rapporto 2010*). In Piemonte, invece, era l'art. 39, comma 4, dello Statuto che legittimava la Giunta ad emanare regolamenti proprio in virtù di quella clausola residuale secondo la quale tutto ciò che non fosse espressamente attribuito al Consiglio potesse essere esercitato dalla Giunta. La Regione, infatti, con questa norma e con l'avallo di una decisione del TAR che riguardava la richiesta di annullamento del regolamento n. 11 del 2003 in materia di buoni scuola (Tar Piemonte, sez. II, n. 1272/2004) aveva continuato ad emanare regolamenti di Giunta fino all'approvazione del nuovo Statuto.

(approvandole) solo due deliberazioni di Giunta, concernenti il piano sanitario regionale e il piano di riordino della rete ospedaliera.

È seguita, poi, l'iniziativa del Consiglio regionale della Liguria che, nel gennaio 2004, con il regolamento n. 1 di adeguamento dell'ordinamento regionale agli effetti della sentenza n. 313 della Corte costituzionale, ha provveduto alla convalida dei 20 regolamenti emanati dalla Giunta dal 2001 al 2003.

La Regione Marche con l. r. n.1 del 2004 ha apportato modificazioni alle leggi regionali, approvate dal 2000 al 2003, contenenti disposizioni attributive del potere regolamentare alla Giunta. Ha previsto, poi, nelle norme transitorie e finali, che i regolamenti già emanati restino in vigore fino a che non siano fatti propri dal Consiglio regionale con apposita delibera.

Anche la Regione Lombardia ha scelto la medesima strada della Regione Marche, emanando una legge *ad hoc* di modifica di leggi regionali in materia di potestà regolamentare. Infatti, con l. r. n. 12 del 2004 ha operato, nell'art. 1, la sostituzione delle disposizioni di legge che avevano attribuito tale potestà all'esecutivo e, nella norma finale, ha salvaguardato l'efficacia dei regolamenti precedentemente approvati dalla Giunta medesima.

E lo stesso è da dire per la Regione Veneto che è intervenuta con la l. r. n. 23 del 2004 a modificare 9 leggi regionali - eliminando il riferimento all'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta - e a convalidare 10 regolamenti.

La Regione Lazio, oltre ad aver operato un primo adeguamento della normativa regionale agli effetti della sentenza n. 313 nella legge finanziaria del 2004 (n. 2), modificando, all'art. 20, una serie di disposizioni di leggi regionali contenenti rinvii espliciti a regolamenti dell'Esecutivo, con due successivi regolamenti del Consiglio (n. 1 del 2004 e n. 1 del 2005) ha provveduto a ratificare i 10 regolamenti di Giunta emanati dal 2000 al 2003.

La Regione Emilia-Romagna ha dedicato una disposizione (art. 55) della legge di riforma del sistema amministrativo regionale e locale (l. r. n. 6 del 2004) alla convalida dei regolamenti impropriamente emanati dalla Giunta sulla base della legge costituzionale n. 1 del 1999.

La Regione Campania ha risolto il problema nel 2005. Con regolamento n. 3, infatti, è intervenuta a convalidare – forse per eccesso di zelo – 82 delibere di Giunta, alcune emanate con decreto del Presidente, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale più volte richiamata. Il regolamento sostituisce la deliberazione consiliare di approvazione dei singoli regolamenti.

Inoltre, anche la Regione Piemonte, nonostante la legittimazione ad emanare regolamenti di Giunta prevista da una norma dello Statuto originario e di cui si è dato conto in precedenza<sup>12</sup>, ha affrontato il problema della convalida

<sup>12</sup> V. nota 11.

dei regolamenti nella II norma transitoria della legge statutaria n. 1 del 2005, dove espressamente sono fatti salvi gli effetti dei regolamenti emanati dalla Giunta nel periodo decorrente dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999 fino all'entrata in vigore del nuovo Statuto.

L'ultima Regione ad intervenire nell'adeguamento dell'ordinamento regionale agli effetti della decisione della Corte costituzionale è stata il Molise che, nella legge di semplificazione n. 13 del 2010, ha provveduto a convalidare una serie di regolamenti (elencati in un apposito allegato), impropriamente emanati dalla Giunta regionale nel periodo di vigenza dell'equivoca interpretazione della legge costituzionale.

#### **4. Le scelte statutarie relative alla titolarità dei regolamenti regionali**

Accanto alla convalida dei regolamenti impropriamente emanati dalle Giunte, nel 2004, incominciano ad essere approvati i primi Statuti.

La "nuova" stagione statutaria, aperta formalmente dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, si è conclusa ben 17 anni dopo con l'approvazione dello Statuto della Basilicata.

Prendendo in esame le disposizioni concernenti la titolarità del potere regolamentare, con riferimento ai regolamenti di attuazione delle leggi regionali appare chiara la presenza quasi generalizzata della competenza esclusiva della Giunta regionale. Così nelle Regioni Calabria<sup>13</sup>, Emilia-Romagna<sup>14</sup>, Lazio<sup>15</sup>, Liguria<sup>16</sup>, Lombardia<sup>17</sup>, Puglia<sup>18</sup>, Toscana<sup>19</sup> e Umbria<sup>20</sup>. Solo gli Statuti dell'Abruzzo<sup>21</sup>, delle Marche<sup>22</sup> e del Veneto<sup>23</sup> attribuiscono il potere al Consiglio, con possibilità, per la seconda e la terza delle Regioni richiamate, di delega alla Giunta. In Basilicata<sup>24</sup>, Piemonte<sup>25</sup> e Molise<sup>26</sup>, invece, i rispettivi Statuti, pur assegnando la potestà regolamentare in via generale alla Giunta, hanno previsto la possibilità per le leggi regionali di riservare la funzione al Consiglio.

<sup>13</sup> L. r. n. 25 del 2004, art. 43.

<sup>14</sup> L. r. n. 13 del 2005, art. 49, comma 2.

<sup>15</sup> L. stat. n. 1 del 2004, art. 47.

<sup>16</sup> L. stat. n. 1 del 2005, art. 50.

<sup>17</sup> L. r. n. 1 del 2008, art. 42.

<sup>18</sup> L. r. n. 7 del 2004, art. 44.

<sup>19</sup> Stat. Toscana approvato in seconda deliberazione il 19 luglio 2004, art. 42.

<sup>20</sup> L. r. n. 21 del 2005, art. 39.

<sup>21</sup> Stat. Abruzzo approvato in seconda deliberazione il 12 settembre 2006, art. 37.

<sup>22</sup> L. stat. n. 1 del 2005, artt. 28 e 35.

<sup>23</sup> L. stat. n. 1 del 2012, art. 19, comma 2.

<sup>24</sup> L. stat. n. 1 del 2016, art. 56.

<sup>25</sup> L. stat. n. 1 del 2005, art. 27.

<sup>26</sup> L. r. n. 10 del 2014, art. 48.



La “condivisione” del potere regolamentare tra Giunta e Consiglio si ritrova, infine, anche nello Statuto della Campania<sup>27</sup> dove, secondo un articolato procedimento, i regolamenti devono essere sottoposti anche all’approvazione del Consiglio prima di essere emanati dal Presidente della Giunta e previa deliberazione di quest’ultima<sup>28</sup>.

Quanto, invece, ai regolamenti “delegati” dallo Stato nelle materie di competenza di quest’ultimo, l’imputazione soggettiva ricade, in modo diffuso, sull’Assemblea legislativa<sup>29</sup>. Una simile scelta è apparsa alla Corte costituzionale da subito “tutt’altro che irragionevole, in considerazione della probabile maggiore rilevanza di questa ipotetica normazione secondaria regionale di attuazione o integrazione della legislazione esclusiva statale”<sup>30</sup>. A questa ipotesi hanno aderito successivamente anche le altre Regioni, probabilmente, nella considerazione generalizzata di lasciare al Consiglio la possibilità di incidere su

<sup>27</sup> L. r. n. 6 del 2009, art. 56. In senso critico sul singolare procedimento di “cogestione della potestà regolamentare” individuato dalla disposizione statutaria, V. COCOZZA, *Il nuovo Statuto della Regione Campania*, in *federalismi.it*, 2/2010, 14.

<sup>28</sup> L’*Iter* procedurale per l’emanazione dei regolamenti è fissato nel decreto del Presidente della Giunta n. 23 del 4 febbraio 2011. A seguito dell’adozione della deliberazione di approvazione dello schema di regolamento da parte della Giunta regionale, la Segreteria di Giunta provvede a verificare se si tratta di un regolamento di cui all’art. 56, comma 2, oppure un regolamento di delegificazione di cui al comma 4. Nel primo caso, la Segreteria di Giunta trasmette il regolamento al Consiglio regionale, dandone comunicazione al Gabinetto del Presidente; nel secondo caso, la Segreteria di Giunta lo invia al Gabinetto del Presidente per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione (nel quale si fa riferimento alla legge regionale di autorizzazione che ha preventivamente determinato le norme generali regolatrici della materia e disposto l’abrogazione delle norme legislative vigenti con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento). Dalla data di ricezione da parte del Consiglio regionale della deliberazione della Giunta regionale che adotta il regolamento, decorre il termine perentorio di sessanta giorni per l’approvazione o per l’eventuale formazione del silenzio-assenso. Decorso tale termine senza alcuna comunicazione, la Segreteria di Giunta attesta, con una nota, il decorso del termine per la formazione del silenzio-assenso al fine della conseguente emanazione e pubblicazione del regolamento. Se, prima della scadenza del termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio regionale circa l’avvenuta approvazione del regolamento, lo stesso si attiva per la predisposizione del decreto presidenziale di emanazione, con la medesima procedura usata per la promulgazione delle leggi. Se, invece, prima della scadenza dello stesso termine, il Gabinetto del Presidente riceve la comunicazione del Consiglio regionale con la formulazione di osservazioni, si determina, sul piano procedimentale, la necessità di un riesame da parte della Giunta regionale, limitatamente alle sole disposizioni oggetto di osservazioni, cui deve far seguito la deliberazione definitiva. In caso di pronuncia negativa da parte del Consiglio entro il termine previsto dall’art. 56 dello Statuto, il regolamento non può essere emanato.

<sup>29</sup> Anche la Regione Puglia che inizialmente aveva optato per l’imputazione di tutti i regolamenti, compresi quelli delegati, alla Giunta, con l. r. n. 44 del 2014 modifica lo Statuto attribuendo al Consiglio regionale “la potestà regolamentare nelle materie di competenza esclusiva statale ove delegata alla Regione. Il Consiglio regionale, a maggioranza dei componenti, può attribuire alla Giunta regionale l’approvazione dei regolamenti delegati; la Giunta regionale provvede previo parere obbligatorio della Commissione consiliare competente ai sensi dell’art. 44” (art. 22, lett. *e bis*).

<sup>30</sup> Così nella sentenza n. 2 del 2004, punto 7 del Considerato in diritto, in occasione del giudizio di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell’art. 43 della deliberazione statutaria della Regione Calabria che aveva, appunto, optato per l’attribuzione di tali regolamenti al Consiglio regionale.

materie particolarmente rilevanti sulle quali, altrimenti, sarebbe stato precluso qualsiasi intervento regionale<sup>31</sup>.

Alcuni Statuti hanno previsto, poi, strumenti atti a coinvolgere il Consiglio nel procedimento di adozione dei regolamenti. In particolare, quelli delle Regioni Basilicata, Liguria, Lombardia, Piemonte, Puglia, Toscana e Umbria inseriscono nel procedimento regolamentare il parere obbligatorio della Commissione consiliare competente per materia. Trattandosi di parere obbligatorio e non vincolante, esso lascia intatti i poteri di determinazione della Giunta, la quale potrà scegliere di seguire o meno il parere della Commissione consiliare anche se, il legame politico fra Esecutivo e Legislativo porterà sicuramente la Giunta a valutare con prudenza l'eventuale opinione dissenziente della Commissione.

Gli Statuti dell'Emilia-Romagna e del Lazio hanno previsto il parere del Consiglio di garanzia statutaria e quello del Molise il parere del Comitato per la legislazione. Infine, nello Statuto della Puglia è prevista anche la possibilità, per la Giunta, di avvalersi del parere del Consiglio di Stato.

### **5. I regolamenti regionali dopo gli Statuti: ancora regolamenti “travestiti”?**

Dopo l'arresto della funzione regolamentare nel 2004 (con i 96 regolamenti) si incomincia a manifestare una lieve ripresa dell'utilizzo della fonte secondaria a partire dal 2005, anno in cui la maggior parte dei nuovi Statuti entra in vigore e, da quella data in poi – in modo particolare per alcune Regioni ordinarie – si registrerà rispetto al passato, un “nuovo” e costante incremento.

Ai 114 regolamenti del 2005, infatti, seguiranno i 118 del 2006, i 131 del 2007, i 133 del 2008 e i 166 del 2009. I regolamenti tornano a ridursi – probabilmente anche a seguito del rallentamento dell'attività normativa legato al cambio di legislatura – nel 2010 (135 regolamenti), a contrarsi ulteriormente nel 2011 (129 regolamenti) e ad aumentare di 26 unità nel 2012 (155 regolamenti), si attestano sulle 141 unità nel 2013, e di seguito, sulle 116 nel 2014, 135 nel 2015, 126 nel 2016, 152 nel 2017, 140 nel 2018 e 155 nel 2019.

Al di là delle fisiologiche oscillazioni, il sistema sembra, ormai, essersi assestato su un numero di atti che si aggira mediamente su circa 150 unità annue, in alcuni anni anche superandole.

Regole chiare e attribuzioni di competenza definite negli Statuti hanno risolto i problemi connessi alla concentrazione in capo al Consiglio regionale di tutti i poteri normativi?

<sup>31</sup> Più nel dettaglio, G. TARLI BARBIERI, *Appunti sul potere regolamentare*, cit. 473 ss.

Il riferimento va a quello strano fenomeno dei regolamenti “travestiti”<sup>32</sup> che ha dominato il regime costituzionale originario e che le nuove discipline statutarie, seguite alle leggi costituzionali n. 1 del 1999 (e n. 3 del 2001), nel tentativo di tipizzare le fonti normative regionali, hanno solo in parte contribuito a superare.

Si tratta di una prassi antica – quella dei regolamenti “travestiti” – che si era andata consolidando nel regime costituzionale originario caratterizzato, oltre che dalla fragilità della fonte legislativa regionale, anche dalla anomala disciplina costituzionale del potere regolamentare. Le ragioni di queste due affermazioni sono tante e non è questa la sede per ripercorrerle tutte. Basti qui ricordare che la legislazione regionale limitata dalle leggi statali di “cornice”, spesso molto dettagliate, aveva finito essa stessa per assumere “un contenuto sostanzialmente «regolamentare», tale da non lasciare ulteriori spazi per una normazione di grado subordinato”<sup>33</sup>. La coincidenza della competenza per entrambi gli strumenti normativi nel medesimo organo (il Consiglio regionale), aveva contribuito, poi, a determinare l’«indifferenza» tra l’uso della legge o del regolamento a scapito soprattutto del secondo, favorendo così il ricorso ad una sorta di “criptonormazione”<sup>34</sup> di origine non consiliare che spesso presentava anche un carattere di mediocre fattura sul piano qualitativo ed era di difficile reperimento perché in molti casi addirittura non pubblicata. Si assisteva, in altre parole, a “molteplici dissociazioni tra *forma* e *sostanza*”<sup>35</sup> con discipline sostanzialmente regolamentari racchiuse in atti di Giunta (o addirittura assessorili) e spesso – per i motivi appena sopra sintetizzati – anche in atti legislativi che diventavano così anch’esse leggi “travestite”<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> A. D’ATENA, *Introduzione*, in Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2002 sulla legislazione*, Roma 2003, 227.

<sup>33</sup> V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. Giur.*, Istituto della Enciclopedia italiana, Roma, 1991, XXVI, 5.

<sup>34</sup> A. RUGGERI, *Le fonti di diritto regionale: ieri, oggi, domani*, Giappichelli, Torino, 2001, 61. Il fenomeno è ben messo in luce da G. TARLI BARBIERI, *La potestà regolamentare e gli atti sub legislativi delle Regioni*, in P. CARETTI, *Il procedimento legislativo regionale*, Cedam, Padova, 1997, 243. Anche M. Carli, *Art. 121-122*, in *Commentario della Costituzione* a cura di G. BRANCA, Bologna-Zanichelli-Soc. ed. Foro Ital, Roma, 1990, 59, sottolinea che spesso, da un lato, erano le stesse leggi regionali ad affidare alle Giunte “competenze di carattere normativo” e, dall’altro, erano proprio gli esecutivi ad esercitare “di fatto con circolari, lettere o non meglio precisate disposizioni, funzioni sostanzialmente normative”.

<sup>35</sup> A. RUGGERI, *op. ult. cit.*

<sup>36</sup> A. FERRARA, *Legislazione regionale di carattere provvedimentale*, in Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto 2000 sullo stato della legislazione*, Roma, 2001, 101-104, dove si trovano alcuni esempi di atti legislativi liberamente approvati in luogo di regolamenti (se non addirittura di atti amministrativi), anche se la forma di legge non era richiesta da fonti sovraordinate (o quantomeno equiparate), come invece avviene per una serie di altri atti legislativi-leggi provvedimento (cd leggi di spesa) la cui adozione risulta imposta dalla necessità di variazione del bilancio per far fronte all’obbligo di copertura finanziaria. Secondo l’A., la ricorrenza di tale fenomeno, pur in mancanza di una “riserva di amministrazione”, era sintomo di una patologia del sistema regionale in

In verità le cose incominciano a cambiare quando le Regioni si sono trovate al centro di importanti processi di riforma che hanno profondamente inciso sulle loro potestà normative. Ciò è avvenuto dapprima con le riforme del c.d. federalismo amministrativo che, già a Costituzione invariata, avevano ampliato notevolmente gli spazi di manovra dei legislatori regionali e, poi, con la revisione del Titolo V della Costituzione che – almeno sulla carta – ha “trasformato” le regioni nelle principali artefici di interventi normativi su numerosi e rilevanti settori di attività.

È soprattutto dall’analisi dei dati sulla produzione normativa dopo le riforme che si nota una trasformazione della figura delle Regioni e di conseguenza una rivalutazione del ruolo della legge regionale, favorita – almeno in alcune Regioni – anche dalla ripresa e dallo sviluppo della potestà regolamentare<sup>37</sup>. Dopo i primi equivoci interpretativi originati dalla legge costituzionale n. 1 del 1999 (e, in un certo senso, avvalorati anche dalla legge costituzionale n. 3 del 2001), la potestà regolamentare sta vivendo una stagione decisamente più fruttuosa, grazie soprattutto alle scelte fatte nei nuovi Statuti regionali che, nella maggior parte dei casi, vedono protagonista principale la Giunta (una scelta che, per quanto si dirà di seguito, sembra essere stata appropriata)<sup>38</sup>.

quanto in grado di determinare un’alterazione del corretto rapporto tra Consiglio e Giunta e, più in generale, del rapporto tra legge e provvedimento amministrativo, con la possibile ripercussione negativa sulla tutela dei diritti e degli interessi dei cittadini e il rischio di lesione del principio del giusto procedimento.

<sup>37</sup> Tali considerazioni sono già ampiamente sviluppate da A. G. ARABIA e C. DESIDERI, *Qualità e quantità delle fonti regionali: novità e conferme dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in Stelio Mangiameli (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Vol. I, Atti delle Giornate di studio, Roma 20-21-22 ottobre 2011, Giuffrè, Milano, 2012, 279 ss.

<sup>38</sup> Anche se potenzialmente avrebbe potuto dare risultati ben più significativi. Come noto, le previsioni dell’art. 117, comma 6, Cost. non solo hanno esteso la potestà regolamentare a tutti gli ambiti materiali delle potestà concorrente e residuale, ma hanno anche previsto la possibilità per lo Stato di delegare la potestà anche nelle materie di competenza esclusiva di quest’ultimo. La funzione, dunque, sarebbe potuta diventare potenzialmente illimitata. Il fatto, però, che la maggior parte dei regolamenti riguardi materie ascrivibili alla potestà residuale e sia attuativa quasi esclusivamente di legislazione regionale ha di fatto precluso lo sviluppo della funzione per come ipotizzato in fase di revisione costituzionale. Per i dati relativi all’incidenza dei regolamenti in materie residuali, cfr. A.G. ARABIA, *La produzione regolamentare nella VIII legislatura regionale*, in *Sesto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, 2011, 473 ss.. Peraltro per le materie concorrenti, oltre al ridotto sviluppo delle attività regionali in molti di tali ambiti, si è assistito al contestuale incremento del fenomeno dei decreti statali “di natura non regolamentare”, avallato, in molte occasioni, anche dalla Corte costituzionale, pur di non attivare la competenza regolamentare regionale. In altre parole la finalità perseguita dallo Stato ricorrendo a tali regolamenti “travestiti” va spiegata secondo la dottrina “come sotterfugio per eludere l’applicazione del 6° co. dell’art. 117 Cost.” (F. MODUGNO e A. CELOTTO, *Un “non regolamento” statale nelle competenze concorrenti*, in *Quad. cost.* 2003, 356), contribuendo così a depotenziare la potestà regolamentare regionale anche in materie concorrenti. A indebolire gli intenti della riforma costituzionale ha contribuito, inoltre, anche il mancato esercizio della delega statale. Unica eccezione sono stati alcuni regolamenti emanati in attuazione di legislazione statale promulgata *ante* riforma che, “assimilabili” a quelli rientranti nella competenza delegata ai sensi dell’art. 117, comma

Perché allora continuare a parlare di regolamenti “travestiti”?

A rigore, il diverso ruolo della legge regionale e l’attribuzione alla Giunta degli atti di normazione secondaria avrebbero dovuto portare al superamento del fenomeno e invece cosa continua a verificarsi nella prassi?

Qui sono ancora d’aiuto i dati che annualmente vengono elaborati per la redazione del Rapporto sulla legislazione della Camera dei deputati.

Tralasciando il dato sull’utilizzo dei regolamenti nelle specialità<sup>39</sup>, quello che maggiormente colpisce è la riscoperta della fonte regolamentare soprattutto da parte di alcune Regioni ordinarie che in passato vi hanno fatto ricorso in modo episodico e occasionale, circostanza sicuramente dovuta anche allo spostamento della funzione dal Consiglio alla Giunta.

Da notare, inoltre, che anche nelle Regioni in cui la competenza è “distribuita” tra i due organi, la potestà maggiormente esercitata è quella della Giunta. Nelle Regioni Marche e Veneto, ad esempio, la potestà regolamentare è stata attribuita in via generale al Consiglio con possibilità di delega alla Giunta, ma risulta essere maggiormente esercitata quest’ultima<sup>40</sup>: tale scelta è la prova che la sede naturale per l’attuazione delle leggi sia l’Esecutivo e non il Legislativo. D’altra parte l’esperienza passata dovrebbe averlo insegnato: quando le funzioni legislativa e regolamentare erano concentrate in capo al Consiglio, si era verificata una “clamorosa atrofizzazione della fonte regolamentare”<sup>41</sup>.

La scelta di attribuire alla Giunta la potestà regolamentare, comunque, non ha prodotto risultati omogenei nei diversi ordinamenti regionali. Alcune Regioni ordinarie, infatti, continuano a ricorrere ai regolamenti in modo episodico (caso emblematico quello dell’Emilia-Romagna), mentre altre sembrano consolidare, di anno in anno, l’utilizzo della fonte richiamata. Tra queste ultime sicuramente figura la Regione Puglia che, rispetto al passato meno recente, passa dai 72 regolamenti emanati nel periodo 1972-2000 ai 423 degli anni 2001-

6, sono stati adottati, nelle Regioni che hanno attribuito la potestà regolamentare agli Esecutivi, dai Consigli regionali. Si dà conto di tali atti nei capitoli di A. G. ARABIA sui regolamenti regionali, pubblicati nei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, regioni e Unione europea* dei vari anni, già citati nella nota 9.

<sup>39</sup> E, in particolare, di alcune – dove l’attribuzione della potestà è in capo alla Giunta e il ricorso ai regolamenti è sempre molto cospicuo (Friuli Venezia Giulia e Province autonome di Bolzano e Trento). Per citare solo qualche esempio, nel 2019, la Regione Friuli Venezia Giulia a fronte di 25 leggi ha emanato 92 regolamenti così come nel 2018 (31 leggi e 82 regolamenti) e nel 2017 (48 leggi e 147 regolamenti).

<sup>40</sup> È significativa in tal senso soprattutto l’esperienza della Regione Marche. Prevalgono, infatti, i regolamenti di Giunta nel 2019 (3 di Giunta e 1 di Consiglio), nel 2018 (5 di Giunta e 2 di Consiglio), nel 2017 (3 di Giunta e 2 di Consiglio), nel 2016 (4 di Giunta), nel 2015 (6 di Giunta e 2 di Consiglio). E lo stesso avviene nella Regione Veneto dove i 4 regolamenti del 2019 sono tutti di Giunta così come i 4 regolamenti del 2018. I 5 regolamenti del 2017 sono distribuiti tra Giunta e Consiglio con prevalenza di attribuzione alla prima (rispettivamente 3 e 2).

<sup>41</sup> U. DE SIERVO, *Le potestà regolamentari*, in A. RUGGERI e G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Giuffrè, Milano, 2001, 155.

2019. Situazione simile anche in altre Regioni dove la maggior parte dei regolamenti emanati risale al periodo successivo alle riforme costituzionali. Ad esempio, in Piemonte, su un totale di 395 regolamenti, 267 risultano emanati dal 2001 al 2019, così come nelle Regioni Toscana e Lazio, dove su un totale di 414 e 387 regolamenti, 324 e 317 risalgono agli anni 2001-2019.

La scarsità del dato delle altre Regioni – in particolare, di alcune – è probabilmente indicativo del fatto che molto spesso nel conteggio dei regolamenti non sono inclusi gli altri provvedimenti di Giunta che, pur non essendo classificati formalmente come regolamenti, potrebbero, invece, rivestirne le caratteristiche sostanziali e di contenuto. È plausibile, dunque, la permanenza di “fonti secondarie atipiche”<sup>42</sup>, spesso “atti di tipo promiscuo nei quali alle vere e proprie norme si affiancano contenuti strettamente provvedimentali”<sup>43</sup>, e ciò accade non solo nelle Regioni che ricorrono in modo episodico alla fonte secondaria, ma anche nelle altre, comprese le specialità<sup>44</sup>. In molti casi si tratta di delibere di Giunta, attuative di leggi, ma anche di direttive e atti con cui l'Esecutivo definisce criteri e modalità per la concessione di contributi, sovvenzioni,

<sup>42</sup> Attribuisce all'emersione di “fonti secondarie atipiche” il “freno al decollo della potestà regolamentare” anche A. IANNUZZI, *Regolamenti regionali. Questioni teoriche e aspetti problematici*, Editore Scientifico, Napoli, 139 ss.

<sup>43</sup> A. D'ATENA, *Introduzione*, cit. 226-227.

<sup>44</sup> Nelle risposte al questionario per l'elaborazione dei *Rapporti sulla legislazione* della Camera dei deputati, la Provincia di Bolzano, ad esempio, oltre a produrre il dato dei regolamenti formali (decreti del Presidente della Provincia) fornisce anche il dato dei regolamenti sostanziali (deliberazioni di Giunta) che solitamente sono sempre molto numerosi. Ad esempio, i regolamenti indicati nel 2019 (118) sono distribuiti tra 40 decreti del Presidente della Provincia e 78 deliberazioni di Giunta, quelli indicati nel 2018 (206) sono ripartiti in 41 decreti del Presidente della Provincia e ben 165 delibere di Giunta.

Nella Regione Sicilia, invece, malgrado l'attribuzione alla Giunta della potestà regolamentare, il ricorso ai regolamenti è sempre stato episodico e occasionale, attestandosi su un totale di 192 regolamenti e ben 3184 leggi in circa 75 anni di autonomia. Sull'atrofia del potere regolamentare e sulla proliferazione di atti di assessori (spesso definiti regolamenti) e di atti sostanzialmente regolamentari ma camuffati da atti amministrativi v. G. SORRENTI, *I regolamenti regionali: a) il modello teorico tra Statuto e forma di governo* e L. SALAMONE, *b) la prassi*, in A. RUGGERI – G. VERDE, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Giappichelli, Torino, 2012, rispettivamente, 201 ss. e 208 ss.

Per le altre Regioni speciali (Sardegna e Valle d'Aosta) dove la titolarità è in capo al Consiglio, molto probabilmente valgono le medesime considerazioni che valevano per le Regioni ordinarie nella vigenza del testo costituzionale originario e il ricorso alla fonte secondaria risulta essere molto limitato. Ad esempio, in Sardegna si assiste da anni a una progressiva estensione del ricorso ad atti a contenuto generale con valore normativo esterno adottati da organi afferenti all'esecutivo (regolamenti in senso sostanziale, piani, regolamenti emanati da singoli assessori, ordinanze del Commissario per l'emergenza idrica) anche con un conseguente “restringimento” della regolazione legislativa. Tali considerazioni appaiono già nel *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione*, Roma 2003, 245 nel capitolo di A. G. Arabia, *Riordino normativo e qualità della legislazione*.

ausili o per l'individuazione dei soggetti beneficiari, nonché di piani e programmi, la cui normatività, in alcuni casi, non può essere messa in dubbio<sup>45</sup>.

Analizzando il contenuto delle leggi di tutte le Regioni (ordinarie e specialità), il numero complessivo di rinvii generici ad “atti di Giunta” da emanare oscilla mediamente dalle 800 alle 1000 unità (nel 2012, ad esempio, gli atti di Giunta da emanare erano addirittura 1135, quelli di Consiglio 88, nel 2018 sono, rispettivamente, 1061 e 60, mentre nel 2019 sono 734 e 47 ma il dato non comprende quello di alcune Regioni). Il fenomeno è maggiormente evidente in alcuni ordinamenti regionali e le differenze tra Regioni risultano sostanziali. Nel 2018, ad esempio, è il Piemonte a prevedere il maggior numero di atti di Giunta da adottare (133) ma anche i dati dell'Emilia-Romagna (102) e dell'Umbria (75) sono molto significativi. Nel 2019 è, invece il Lazio a fare la parte del leone con 104 atti di Giunta da emanare. Tra le specialità, invece, il dato più rilevante del 2018 è quello della Sardegna con 126 atti di Giunta da emanare.

Pur con le dovute cautele nell'analisi delle rilevazioni questi dati sono importanti perché, ai nostri fini, se letti in rapporto alla produzione regolamentare, contribuiscono a spiegare, almeno in parte, la permanenza di atti atipici dell'Esecutivo.

Nelle Regioni in cui il ricorso alla fonte regolamentare è significativo, il rinvio ad altri atti attuativi di Giunta è più contenuto, mentre è vero il contrario laddove l'utilizzo della fonte è limitato. Ai due estremi tra le Regioni ordinarie figurano la Puglia e l'Emilia-Romagna. Nella prima Regione richiamata, ad esempio, nel 2019 a fronte di 24 regolamenti adottati, le leggi rinviano a 30 atti di Giunta, così come nel 2018 (19 regolamenti adottati e 28 rinvii). Nella seconda Regione, invece, ai 6 regolamenti emanati nel 2019 corrispondono 63 rinvii ad atti di Giunta, e lo stesso accade nel 2018 (4 regolamenti e 102 rinvii) e nel 2017 (3 regolamenti e 86 atti di Giunta da adottare).

In verità, nel caso dell'Emilia-Romagna è la stessa Regione a spiegare – già a partire dal *Sesto Rapporto sulla legislazione*<sup>46</sup> – che la scelta di ricorrere all'istituto della “delegificazione” è una scelta che risponde ad esigenze di alleggerimento e semplificazione del *corpus* normativo. È soprattutto nella legislazione regionale di riordino settoriale che, infatti, continua ad essere presente la tendenza a rinviare a successivi atti attuativi di Giunta e, a volte, anche di Consiglio<sup>47</sup>.

<sup>45</sup> La tendenza a rinviare a successivi atti non legislativi di Giunta (e a volte anche di Consiglio) la disciplina di dettaglio della materia, è evidenziata da A. G. ARABIA, a partire dal *Rapporto 2007 sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea*, nei capitoli sulla qualità della legislazione e, a partire dal *Rapporto 2012*, nei capitoli sui regolamenti regionali.

<sup>46</sup> Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, *Sesto Rapporto sulla legislazione, VIII legislatura, anno 2007*, maggio 2008, 116 ss.

<sup>47</sup> Anche l'ultimo Rapporto conferma il ricorso costante e significativo del legislatore regionale alla “delegificazione” quale strumento per alleggerire il *corpus* normativo regionale (ben il 68% delle

Oltre all'Emilia-Romagna il fenomeno richiamato è messo in luce anche dalla Regione Marche nel *Rapporto sulla legislazione 2007*, dove si legge che “la riduzione dell'attività legislativa va, anche, riconnessa al sempre più frequente rinvio da parte del legislatore regionale ad atti di Giunta per la disciplina di indirizzi, procedure, criteri, che in precedenza venivano, invece, stabiliti con legge”<sup>48</sup>, quando la legge era, come messo in luce in precedenza, sostanzialmente un “regolamento”. Ma ora che la legge regionale ha assunto un ruolo diverso forse, per la disciplina di dettaglio sarebbe opportuno rinviare alla normazione secondaria e non genericamente ad un atto della Giunta che, spesso, diventa lo strumento per introdurre nell'ordinamento regionale disposizioni di carattere normativo<sup>49</sup>.

Infine, anche nel *Rapporto sulla legislazione 2007* della Regione Lombardia si legge che, negli ultimi anni, alcune ipotesi sembrano riconducibili a fenomeni di “deregolamentazione” più che di “delegificazione”, nel senso che la disciplina di una materia – prima stabilita con fonte normativa di primo grado – viene demandata non alla fonte regolamentare ma ad un provvedimento amministrativo o, addirittura, ad uno strumento di tipo privatistico come la convenzione<sup>50</sup>.

Così nell'ultimo *Rapporto sulla legislazione* della Liguria, riferendo il dato sui regolamenti emanati dal 1970 al 2018, la Regione espressamente esclude dal conteggio i “provvedimenti di Giunta e di Consiglio regionale che, pur non

leggi approvate nel 2019 contengono delegificazioni) e la superiorità del numero di rinvii ad atti non legislativi della Giunta. Ad esempio, nelle leggi approvate nel corso dell'ultima legislatura (2015-2019), nelle 136 leggi approvate risultano complessivamente 393 rinvii a successivi atti della Giunta, 167 rinvii ad atti della Regione, e soltanto 43 rinvii ad atti di competenza dell'Assemblea. Cfr. Regione Emilia-Romagna, Assemblea legislativa, *Diciottesimo Rapporto sulla legislazione, X legislatura, anno 2019*, marzo 2019, 12.

<sup>48</sup> Consiglio regionale delle Marche, *Rapporto sulla legislazione della Regione Marche-Anno 2007*, febbraio 2008, 23. Già nel *Rapporto 2002 sullo stato della legislazione e sull'attività istituzionale del Consiglio* (in particolare, 78), la Regione osservava che “alla scarsa attività regolamentare regionale complessiva si contrappone un'ingente produzione di atti amministrativi a contenuto generale aventi funzioni sostanzialmente normative. Si tratta di atti approvati dalla Giunta regionale in esecuzione di numerose disposizioni legislative che conferiscono all'organo esecutivo il potere di individuare schemi, termini e modalità per la presentazione di domande, criteri per la concessione di contributi, requisiti necessari al rilascio di autorizzazioni”. La Regione evidenziava, tra l'altro, che “la procedura per l'approvazione degli atti in questione non è standardizzata essendo previsto solo in alcuni casi il parere della Commissione consiliare competente”.

<sup>49</sup> S. CALZOLAIO, *La prassi delle delibere di giunta regionale (DGR) fra attività normativa e organizzazione amministrativa*, in L. CALIFANO – G. SALERNO, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 2012, 143 ss.

<sup>50</sup> Consiglio regionale della Lombardia, *Rapporto 2007 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale, VIII legislatura (gennaio-dicembre 2007)*, 49 ss.



avendo formalmente il *nomen iuris* di regolamento, tuttavia hanno sostanzialmente e nei contenuti carattere di regolamento”<sup>51</sup>.

## 6. L’esperienza della Regione Abruzzo

Dopo la disamina dell’utilizzo dei regolamenti nelle Regioni che hanno attribuito la funzione regolamentare alla Giunta, merita un’attenzione particolare il caso della Regione Abruzzo, unica Regione ad aver adottato un modello che non prevede alcun potere formalmente normativo in capo alla Giunta, avendo lasciato entrambe le funzioni (legislativa e regolamentare) in capo all’Assemblea legislativa.

La funzione regolamentare nella Regione continua ad essere scarsamente esercitata, mentre negli anni è sempre stato l’Abruzzo a detenere il primato dei maggiori rinvii ad atti attuativi di Giunta<sup>52</sup>; almeno fino al 2013, anno che ha fatto registrare la cifra record di 117 rinvii! Ma anche le leggi del 2012 e del 2011 contenevano, rispettivamente, 83 e 70 rinvii ad atti attuativi di Giunta. Dal 2014 in poi, il dato comincia a decrescere, anche se non drasticamente<sup>53</sup>, per arrivare a prevedere nelle leggi del 2018 e del 2019 il rinvio, rispettivamente, a 41 e 28 atti attuativi. È ancora presto per individuare le cause di tale contrazione; una spiegazione potrebbe risiedere nella diminuzione della promulgazione di leggi settoriali<sup>54</sup> che avrebbe trascinato con sé anche la riduzione

<sup>51</sup> Consiglio regionale-Assemblea legislativa della Liguria, *Rapporto 2019 sullo stato della legislazione della Regione Liguria (relativo all’anno 2018)*, 2019, 155.

<sup>52</sup> Tanto da far dire alla stessa Regione che “la consistente mole di atti attuativi di Giunta da adottare rende non più procrastinabile l’applicazione del disposto dell’art. 25, comma 1, dello Statuto regionale che attribuisce alla Commissione consiliare di Vigilanza, quale nuova attribuzione, «la valutazione sull’attuazione degli atti normativi»”, anche al fine di rendere concreto l’esercizio “della funzione di controllo di cui il Consiglio è titolare in una forma di governo presidenziale”. Così in Regione Abruzzo-Consiglio Regionale, *Rapporto sullo stato della legislazione-Anno 2008 e VIII Legislatura*, marzo 2009, 34. Le medesime considerazioni erano riportate in Regione Abruzzo-Consiglio Regionale, *Rapporto sullo stato della legislazione, Anno 2007*, giugno 2008, 45. A partire dal *Rapporto 2009* la Regione, invece, ha incominciato a “giustificare” con l’obiettivo dell’alleggerimento e della semplificazione del *corpus* legislativo, “anche la consuetudine, frequentemente utilizzata dal legislatore regionale, di demandare a successivi atti, quali regolamenti o atti amministrativi generali, ampia parte della disciplina attuativa di leggi regionali. Pertanto la legislazione regionale, in tali casi, recuperando le caratteristiche proprie della legge quali la generalità e l’astrattezza, è volta a delineare il quadro normativo della successiva e generalmente ampia attività amministrativa di competenza della Giunta per la disciplina di indirizzi, procedure e criteri. In tal modo il Legislatore regionale, limitandosi ad una normazione di principio, finisce per demandare all’Esecutivo la regolamentazione di dettaglio, che costituisce, però, la condizione imprescindibile dell’effettiva attuazione della legge, nonché del conseguente raggiungimento degli obiettivi della stessa” (Regione Abruzzo-Consiglio Regionale, *Rapporto 2009 sullo stato della legislazione*, giugno 2010, 48).

<sup>53</sup> Nel 2014 le leggi della Regione prevedevano 23 rinvii ad atti di Giunta, nel 2015 41, nel 2016 47, nel 2017 37.

<sup>54</sup> È la tipologia di leggi in cui ricorre maggiormente la formula del rinvio a successivi atti attuativi soprattutto della Giunta. Nella Regione, infatti, si è passati dalle 26 leggi settoriali del 2013 alle 15 del 2018 e alle 17 del 2019.

del rinvio a successivi atti attuativi. Unico dato certo è ancora il mancato o scarso ricorso alla fonte regolamentare.

Tutti questi atti sono solo atti amministrativi (puntuali e meramente esecutivi o generali) o molti di essi ne rivestono solo la forma trattandosi per contro di regolamenti? Il numero, comunque significativo di atti da emanare, fa propendere per la seconda delle questioni prospettate.

Ad avvalorare la questione sono, tra l'altro, due pareri del Collegio regionale per le garanzie statutarie riguardanti appunto alcune delibere di Giunta invasive della competenza riservata al Consiglio regionale dallo Statuto in tema di potestà regolamentare<sup>55</sup>.

Per tutti gli atti contestati (per l'esattezza 6 delibere di Giunta, di cui una emanata nel 2011 ma pubblicata esattamente un anno dopo) il Collegio ha ritenuto la sussistenza della lamentata invasione da parte della Giunta regionale delle funzioni statutariamente riservate al Consiglio regionale. Spingendosi anche oltre, nel secondo parere il Collegio ha invitato il Consiglio stesso a concentrarsi nell'attività legislativa e a valutare l'opportunità (in sede di modifica dello Statuto) di attribuire alla Giunta l'adozione di atti normativi secondari attuativi delle scelte compiute con la legge regionale.

La vicenda abruzzese è significativa anche per un altro aspetto. Cosa ne è stato delle delibere impugnate? Il Consiglio regionale le ha in qualche modo sanate? Alla pronuncia del Collegio non è seguito assolutamente nulla. Eppure a rigore si tratta di atti illegittimi che andrebbero in qualche modo sanati, così come avvenuto con i regolamenti di Giunta emanati nel periodo dell'equivoca interpretazione della legge costituzionale n. 1 del 1999, "convalidati" dai Consigli a seguito della sentenza n. 313 del 2003.

In quell'occasione, come già detto, l'intervento della Corte costituzionale ha rimesso al nuovo legislatore statutario la scelta organizzativa sulla titolarità del potere regolamentare, lasciando vigenti, nel periodo transitorio, le disposizioni degli Statuti del 1971 che, riproducendo tutte l'art. 121 Cost., attribuivano, invece, la competenza al Consiglio regionale.

Perché richiamare quella vicenda? Perché le Regioni, allora, avevano dimostrato molta attenzione nell'adeguare i rispettivi ordinamenti a quanto deciso dalla Corte costituzionale, procedendo a "sanare" i regolamenti di Giunta proprio perché emanati, dal 2000 al 2003, senza titolo di legittimazione all'esercizio del potere.

Le soluzioni adottate dalle Regioni, come già evidenziato in precedenza, sono state diverse, tanto nei tempi, quanto nell'individuazione della fonte più

<sup>55</sup> Si tratta dei pareri 2 e 4 del 2012. I pareri e le relative richieste dei Consiglieri regionali si possono leggere nel Sito del Consiglio regionale dell'Abruzzo alla voce Collegio per le garanzie statutarie.

appropriata per intervenire, ma tutte mostrando una certa sensibilità verso la salvaguardia di poteri e procedure che solo lo Statuto avrebbe potuto regolare.

Partendo proprio da quella esperienza e dalla virtuosità di alcune Regioni, la Regione Abruzzo dovrebbe procedere a “sanare” non solo le delibere impugnate, ma con molta probabilità anche i numerosi altri atti normativi emanati dall’esecutivo pur nella riserva di competenza al Consiglio<sup>56</sup>. Successivamente dovrebbe intervenire sullo Statuto, sede naturale per attribuire la competenza regolamentare alla Giunta, così come consigliato dallo stesso Collegio per le garanzie statutarie.

L’attribuzione alla Giunta, infatti, è riuscita – anche se in parte e per alcune Regioni – se non a bloccare, almeno a contenere il fenomeno dei regolamenti “travestiti”.

### 7. Per concludere

L’analisi svolta in precedenza porta a concludere che sembra ormai all’opera, almeno per quanto riguarda il sistema delle fonti (e in particolar modo per i regolamenti regionali), una sorta di principio regolatore del funzionamento fisiologico del sistema regionale. Si tratta di fenomeni che tendono a ripetersi e – almeno per ora – sembrano indicare che il modello regionale si sia assestato su determinate caratteristiche sia per quanto riguarda alcuni aspetti quantitativi (numero di regolamenti e percentuale degli stessi sull’intera produzione normativa), sia per quanto concerne gli aspetti più qualitativi (tipologie, macrosettori e materie sui quali incidono)<sup>57</sup>.

Per questo occorre continuare, da un lato, a monitorare lo sviluppo della fonte secondaria a seguito della ormai diffusa competenza giuntale che già in alcune Regioni sembra avere dato buoni frutti (ad esempio, in Puglia dove al numero significativo di regolamenti emanati corrisponde un esiguo numero di rinvii ad altri atti attuativi di Giunta, ma spesso anche ad un numero esiguo di leggi<sup>58</sup>); dall’altro, a indagare il fenomeno della “deregolamentazione”,

<sup>56</sup> Figurano regolamenti di Giunta per gli anni 2001, 2002 e 2003 nella Tabella 4 allegata al Focus *sulla produzione normativa nella VII legislatura regionale*, in Camera dei deputati-Osservatorio sulla legislazione, *Rapporto sullo stato della legislazione 2004-2005 tra Stato, regioni e Unione europea*, Roma, 2005, 116.

<sup>57</sup> Anche su questi ultimi aspetti, v., nel dettaglio, i capitoli di A. G. ARABIA sui regolamenti regionali pubblicati nei *Rapporti sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea* dei vari anni, già richiamati nella nota 9

<sup>58</sup> Anche se in aumento negli ultimi anni. Infatti, mentre nel 2010 la produzione regolamentare calcolata sul totale della produzione normativa era pari al 54,5%, nel 2011 al 40,9% e nel 2012 al 45,8%, negli ultimi anni la percentuale è diminuita arrivando al 30,0% nel 2019. Tale diminuzione è legata all’aumento della produzione legislativa che potrebbe giustificarsi, con molta probabilità, con la necessità, per la Puglia come per le altre Regioni, di dover continuare a intervenire con legge per rispondere ai bisogni legati alla crisi economica, con interventi spesso puntuali soprattutto su alcune materie come i servizi sociali e la tutela della salute.

apparentemente figlia dell'intreccio delle riforme amministrative e costituzionali degli ultimi vent'anni.

Le Assemblee legislative regionali, infatti, già da alcuni anni, emanano leggi “migliori” rispetto al passato: leggi di riordino di materie o submaterie o, comunque, leggi settoriali di notevole rilevanza che, spesso disegnano politiche complesse. È proprio questa tipologia di leggi che ha “favorito” il rinvio a regolamenti e ad altri atti attuativi di Giunta (e, anche se in misura minore di Consiglio), ma non solo. Il passaggio della disciplina di dettaglio dalla legge ad “altri” atti – con una crescente “interscambiabilità fra regolamenti ed atti amministrativi generali”<sup>59</sup> – è solo frutto di iniziative di semplificazione del sistema e dell'alleggerimento del *corpus* normativo e, quindi, anche della “trasformazione” del ruolo della legge regionale oppure si tratta ancora della “riproduzione irriflessa di prassi nate in altri momenti e per altri motivi”<sup>60</sup>? Il vero problema è che quando la normatività passa anche attraverso atti che normativi non sono (almeno nella qualificazione formale), non solo si ha una “restringimento” della regolazione legislativa ma anche un truffaldino meccanismo per aggirare procedure e limiti con conseguenti effetti rilevanti dal punto di vista delle garanzie istituzionali e delle posizioni soggettive. È vero che il confine tra l'atto amministrativo generale e l'atto normativo, nonostante i numerosi tentativi della dottrina di delimitare i due ambiti<sup>61</sup>, è sempre molto labile, ma almeno dopo l'attribuzione alla Giunta del potere regolamentare ci si sarebbe aspettati qualcosa di più di un semplice ridimensionamento del fenomeno. Questi atti, tra l'altro, non soggetti nemmeno ai pareri delle Commissioni consiliari come, invece, avviene per i regolamenti, sono spesso di cattiva fattura redazionale. La stessa numerosità delle delibere non consente nemmeno un passaggio tra gli uffici (preposti al controllo formale degli atti normativi) in grado di rilevarne e correggere errori, così come avviene, invece, per le leggi e i regolamenti. Se a questo si aggiunge che spesso molte deliberazioni non sono neppure pubblicate sui bollettini ufficiali o, almeno, nelle banche dati regionali, la permanenza del fenomeno – oggi che tanto è stato fatto per un'informatizzazione diffusa – risulta decisamente più grave del passato.

<sup>59</sup> M. CECCATO, *Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale*, novembre 2012, in [www.consiglio.regione.toscana>OLI](http://www.consiglio.regione.toscana>OLI) dove sono riportati numerosi esempi in tal senso.

<sup>60</sup> M. CECCATO, *cit.*

<sup>61</sup> Per tutti, G. U. RESCIGNO, *L'atto normativo*, Zanichelli, Bologna, 1999, in particolare sui criteri per individuare gli atti normativi, 21 ss; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Cedam, Padova, 2000, in particolare sulle analogie e differenze degli atti amministrativi generali rispetto agli atti normativi, 371 ss. Per le problematiche relative anche all'esperienza regionale, v. M. G. RODO-MONTE, *I regolamenti regionali*, Giuffrè, Milano, 2006, 40 ss.