

NORMATIVA FINANZIARIA E RIFLESSI SUL SISTEMA DELLE FONTI REGIONALI. IL RINVIO DA PARTE DELLE LEGGI REGIONALI DI SPESA AD ATTI ATIPICI DELLE GIUNTE REGIONALI*

ALBERTO DI CHIARA**

Sommario

1. Obiettivi e metodo della ricerca. – 2. La normativa finanziaria regionale. – 3. Quanto spendono le Regioni? La spesa pubblica regionale in Italia. – 4. Come spendono le Regioni? Uno sguardo alle leggi di spesa regionali. – 5. Il rinvio da parte delle leggi regionali di spesa alle deliberazioni della Giunta regionale: alcuni dati numerici. – 6. Le deliberazioni delle Giunte regionali: atti amministrativi generali o regolamenti? – 7. Il rinvio da parte delle leggi regionali ad atti amministrativi generali della Giunta: le cause della prassi... – 7.1. ... e le conseguenze sul piano teorico. – 7.2. Rinvii ad atti della Giunta e recenti tendenze nel sistema delle fonti. – 8. Conclusioni.

Abstract

This research aims to investigate the impact of public spending regional laws on the sources of law, with particular regard to the practice of regional laws containing references to regional governments acts.

Suggerimento di citazione

A. DI CHIARA, *Normativa finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti regionali. Il rinvio da parte delle leggi regionali di spesa ad atti atipici delle Giunte regionali*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2020. Disponibile in: <http://www.osservatoriosullefonti.it>

* Il contributo costituisce la rielaborazione della relazione tenuta al seminario “Sistema delle fonti e andamento del ciclo economico”, organizzato dalla Rivista e svoltosi il 16 ottobre 2020.

** Dottorando di ricerca in Diritto dell’Unione europea e Ordinamenti nazionali nell’Università di Ferrara.

Contatto: alberto.dichiara@unife.it

1. Obiettivi e metodo della ricerca

Questo lavoro si pone l'obiettivo di indagare il modo attraverso cui la normativa finanziaria produce un impatto sul sistema delle fonti del diritto in ambito regionale: come si avrà modo di approfondire nel corso di questo paragrafo, si è scelto di concentrare l'oggetto della ricerca sulla prassi del rinvio da parte delle leggi regionali di spesa ad atti amministrativi della Giunta, adottati in luogo di regolamenti regionali.

Il titolo rimanda ad una ripartizione ideale che si è tentato di seguire nella elaborazione della ricerca: da un lato abbiamo la normativa finanziaria e, dall'altro, gli effetti da questa prodotti sul sistema delle fonti regionali.

Nella prima parte del lavoro si tenterà di comprendere anzitutto cosa rientri nel novero delle leggi regionali in materia finanziaria, distinguendo gli atti che compongono il ciclo di bilancio regionale dalle leggi di spesa adottate nel corso dell'anno. Già in questa fase sarà possibile notare come da Regione a Regione e di anno in anno la prassi si atteggi in modo differente, essendo rinvenibile talvolta nelle leggi di bilancio stesse, altre volte soltanto nelle leggi di spesa ordinarie.

Prima di addentrarsi nel tema, appare opportuno chiarire la dimensione della spesa pubblica regionale, al fine di comprendere il suo impatto sul totale: la prima parte del contributo è destinata a rispondere alla domanda "*quanto spendono le Regioni?*". Il presupposto da cui muovere è che qualsiasi ragionamento sull'impatto prodotto dalla normativa finanziaria sul sistema delle fonti non può prescindere dalla comprensione del peso della finanza regionale in relazione all'ambito nazionale: tanto maggiori sono le risorse di cui dispongono le autonomie regionali, tanto più è rilevante la comprensione del modo attraverso cui l'ordinamento giunge alla loro allocazione. A questo fine, di particolare utilità si rivelerà l'analisi delle Tavole predisposte dall'Istat sia sulle singole Regioni, sia a livello nazionale. Altro dato di cui tenere conto è quello dei Conti Pubblici Territoriali e della spesa statale regionalizzata¹, che mostra in modo ancora più chiaro il diverso impatto della spesa statale e della spesa regionale sul totale della spesa pubblica per ogni Regione. Muovendo nell'indagine sul *quantum* di spesa delle leggi regionali, occorrerà prendere in considerazione le Relazioni annuali delle Sezioni di controllo regionali della Corte dei conti, in cui viene riportato – per ciascuna Regione – il numero delle leggi regionali contenenti previsioni di spesa. Tali dati andranno associati a quelli sulle entrate nei bilanci regionali derivanti da trasferimenti e partecipazioni a tributi statali e a quelli sulla percentuale di spese riservate al comparto sanitario. Dalla lettura

¹ Tali dati vengono elaborati rispettivamente dall'Agenzia della Coesione Territoriale e dalla Ragioneria Generale dello Stato, e sono disponibili ai seguenti link www.agenziacoesione.gov.it/sistema-conti-pubblici-territoriali/ e www.rgs.mef.gov.it/VERSIONI/pubblicazioni/pubblicazioni_statistiche/la_spesa_statale_regionalizzata/.

combinata di tali informazioni si potrà tentare di rispondere al quesito se le Regioni siano enti di spesa, dotati di una propria capacità nel formulare un indirizzo politico o se, al contrario, possano essere configurate perlopiù come enti di gestione di risorse trasferite per scopi predeterminati. La risposta a tale domanda è accessoria alla comprensione dei quesiti sopra esplicitati: se le Regioni possono vantare un margine di spesa autonomo – e, di riflesso, la capacità di dotarsi di un proprio indirizzo politico – assume rilevanza il modo attraverso cui le fonti del diritto concorrono alla sua determinazione e, in particolare, le tecniche di redazione degli atti normativi che distribuiscono le risorse.

La seconda parte del contributo sarà diretta a chiarire *come spendono le Regioni*. A questo fine, verrà considerata la prassi del rinvio, da parte delle leggi regionali, a deliberazioni della Giunta, spesso adottate in luogo di regolamenti. Come si avrà modo di approfondire, tale fenomeno ben si presta ad essere analizzato nell'ambito di una ricerca sulla normativa finanziaria regionale, in quanto le leggi regionali contenenti tale tipologia di rinvii rientrano per la maggior parte tra le leggi di spesa. Sul piano metodologico, anzitutto sarà necessario analizzare i dati raccolti a livello nazionale nei *Rapporti sullo stato della legislazione*², per poi dedicarsi ad uno studio più approfondito delle singole realtà regionali: al fine di ottenere un campione di dati sufficientemente rappresentativo e al netto di eventuali oscillazioni annuali, sembra opportuno considerare gli ultimi tre/cinque anni di produzione normativa, con riferimento a quattro Regioni: la Lombardia e l'Emilia-Romagna per il Nord, la Toscana per il Centro e la Puglia per il Sud. Le ragioni che hanno condotto a tale scelta sono molteplici: anzitutto è sembrato opportuno individuare Regioni rappresentative di tutto il territorio nazionale; in secondo luogo, si è deciso di considerare Regioni a Statuto ordinario per l'uniformità della disciplina dei profili finanziari; più nello specifico, si tratta, poi, di quattro Regioni omogenee per quanto riguarda il volume dei bilanci, il numero degli abitanti e l'estensione territoriale. Infine, un'ulteriore motivazione che ha orientato la ricerca verso quel campione risiede nella circostanza che i *Rapporti sulla qualità della legislazione* vengono predisposti e aggiornati solo da alcune Regioni, tra cui rientrano le quattro individuate: tali *Rapporti* hanno rappresentato una preziosa fonte di informazioni ai fini della redazione del lavoro.

Un obiettivo ulteriore dell'indagine è verificare se la crisi economica del 2008-2012 abbia in qualche misura impattato sulla prassi poco sopra richiamata, determinandone un ampliamento o, al contrario, un arretramento. Sarà poi opportuno un confronto con il volume dei regolamenti regionali emanati nel medesimo periodo, anche al fine di dimostrare una eventuale concorrenza

² Tali rapporti vengono elaborati su base annuale dall'Osservatorio sulla legislazione presso la Camera dei deputati, e sono reperibili al seguente link: www.camera.it/leg18/397?documenti=1137.

tra le due fonti. Non sembra possibile infine ignorare del tutto l'attuale emergenza sanitaria, né il suo impatto sul sistema delle fonti regionali: a questo scopo, e senza pretese di completezza, si tenterà di ragionare sui possibili scenari che possono aprirsi con riferimento alla prassi in esame.

Come si avrà modo di approfondire (v. *infra*, par. 6), il principale snodo teorico che sottende l'intera ricerca è rappresentato dalla distinzione tra atti amministrativi generali e regolamenti: chiarito il campo di applicazione dei due tipi di atti, sarà possibile verificare quando le leggi regionali rinviino alla prima tipologia rispetto ai casi in cui, pur rinviando ad un atto amministrativo generale, sarebbe stato opportuno adottare un regolamento.

Alla luce di tali osservazioni, si potrà valutare se la prassi in esame si collochi in un quadro di funzionamento fisiologico degli ordinamenti regionali o se, al contrario, sia il sintomo di una qualche patologia che affligge il sistema delle fonti del diritto.

2. La normativa finanziaria regionale

Dall'analisi dell'ultimo Rapporto sulla legislazione delle Regioni (2017-2018) – curato e pubblicato da ISSiRFA – emerge come la legislazione di bilancio abbia occupato nel 2017 il 29,7% del totale della produzione legislativa regionale³ (231 su 777 leggi regionali approvate⁴, 236 se si considera il più ampio settore della finanza regionale, in cui rientrano non solo le leggi di bilancio, ma anche quelle sulla contabilità regionale, sui tributi e altre materie⁵).

Tale dato – in aumento rispetto all'anno precedente – si inserisce in una tendenza che ha visto progressivamente crescere il peso del bilancio nella normazione regionale primaria. Nel 2016, infatti, tale percentuale si è assestata al 26,8%⁶ (194 su 725 leggi regionali approvate⁷, nel macrosettore della finanza regionale sono 215⁸). Nel 2015 la percentuale è stata pari al 22,4%⁹. Nel 2014, la percentuale si è fermata al 18%¹⁰.

³ Cfr. *La legislazione tra Stato, Regione e Unione europea*, Rapporto 2017-2018 – Appendice, Tab. 4, 149.

⁴ Ivi, 148.

⁵ Ivi, 153.

⁶ Ivi, 165.

⁷ Ivi, 164.

⁸ Ivi, 169.

⁹ Ivi, 33. In particolare, su 705 leggi regionali approvate 158 rientrano nella materia bilancio, mentre nel macrosettore finanza regionale sono 177. Cfr., ivi 32. Nel macrosettore finanza regionale vi rientrano 177 leggi. Cfr., ivi 37.

¹⁰ Ivi, 15. In particolare, su 694 leggi regionali approvate, 125 rientravano nella materia bilancio. Cfr. ivi, 14. Nel macrosettore finanza regionale vi rientrano 143 leggi. Cfr. ivi, 19.

Anno	Leggi in materia di bilancio	Totale leggi regionali	%	Leggi in materia di finanza regionale
2014	125	694	18	143
2015	158	705	22,4	177
2016	194	725	26,8	215
2017	231	777	29,7	236

Come si può notare dai dati sopra riportati, la materia delle leggi di bilancio – e, più in generale, delle leggi in materia di finanza regionale – occupa uno spazio piuttosto ampio e rilevante nella produzione legislativa regionale. In tale categoria rientrano, infatti: la legge di assestamento; le variazioni di bilancio da disporre con legge; gli interventi collegati alle variazioni; il rendiconto generale; eventuali leggi di autorizzazione all’esercizio provvisorio; il bilancio di previsione, le disposizioni per la sua formazione e le leggi collegate.

Gli scenari prospettati in Emilia-Romagna e Toscana sono molto simili e, in parte, somigliano anche a quello pugliese. In quest’ultimo caso – come in molte altre Regioni¹¹ – si è affermata di recente la tendenza ad approvare leggi di riconoscimento di debiti fuori bilancio, fenomeno che ha provocato un massiccio incremento della categoria in esame. Tale possibilità è riconosciuta e disciplinata dall’art. 73 del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, introdotto dal d. lgs. 10 agosto 2014, n. 126.

	2014		2015	
	Leggi in materia di bilancio	Totale leggi regionali	Leggi in materia di bilancio	Totale leggi regionali
Emilia-Romagna	4	25	6	25
Toscana	5	71	7	66
Puglia	9	53	10	40
Lombardia	4	37	4	45
	2016		2017	
	Leggi in materia di bilancio	Totale leggi regionali	Leggi in materia di bilancio	Totale leggi regionali
Emilia-Romagna	5	27	4	27
Toscana	10	82	8	64
Puglia	18	41	23	68
Lombardia	4	36	4	43

¹¹ Si vedano, ad esempio, i casi della Basilicata (2014 con 17 leggi in materia di bilancio, 2015 con 20, 2016 con 19, 2017 con 20); Calabria (2015 con 13 leggi in materia di bilancio, 2017 con 23); Campania (2016 con 23 leggi in materia di bilancio, 2017 con 21) e il Veneto (2017 con 17 leggi in materia di bilancio).

3. Quanto spendono le Regioni? La spesa pubblica regionale in Italia

Chiarito che cosa rientri nel perimetro della normativa finanziaria delle Regioni, sembra opportuno soffermarsi brevemente sull'autonomia finanziaria di queste ultime. Due sono gli aspetti sui quali occorre concentrarsi: da un lato la capacità di spesa, con particolare riferimento ai settori diversi dalla sanità e, dall'altro, la capacità impositiva delle Regioni, confrontando la percentuale delle entrate derivanti da tributi propri con quella dei trasferimenti dello Stato e della compartecipazione ai tributi statali. Dunque, più che un'analisi dei ricchi contributi dottrinali sul tema – con particolare riferimento alla saga del federalismo fiscale e della sua attuazione – in questa sede il *focus* dell'attenzione sarà concentrato sull'analisi di dati in prevalenza economici, al fine di cogliere le dimensioni della finanza pubblica regionale. Essendo questo lavoro incentrato sui rinvii contenuti nella legislazione regionale di spesa, il profilo quantitativo delle risorse che possono essere toccate da tale prassi riveste una notevole importanza, se non altro perché, se le Regioni controllassero una percentuale risibile della spesa pubblica italiana, la portata della ricerca verrebbe ridimensionata.

A questo fine, la fonte di informazioni privilegiata è rappresentata dalle Tavole di dati dei bilanci consuntivi delle Regioni e Province autonome elaborate da ISTAT.

Prima di approfondirne l'analisi, sono tuttavia necessarie alcune precisazioni. Anzitutto si è scelto di considerare le spese e le entrate delle Regioni a Statuto ordinario per motivi diversi: anzitutto, la disciplina del loro finanziamento è unica; in secondo luogo, a tale categoria appartengono le Regioni selezionate nel campione; in terzo luogo, da esse passa la parte più consistente della spesa pubblica regionale; infine, è proprio guardando alle Regioni ordinarie che può cogliersi appieno lo stato dell'arte dell'autonomia finanziaria a livello regionale.

Come emerge dalla Tavola predisposta da ISTAT per il 2018¹², degli oltre 157 miliardi di euro di spese in capo alle Regioni a Statuto ordinario, più di

¹² Le Tavole sono reperibili al seguente link: <https://www.istat.it/it/archivio/249493>. Vi sono poi due nozioni squisitamente contabili, sulle quale appare opportuno soffermarsi prima di esaminare nello specifico i dati. Con la nozione di impegno ci si riferisce alla fase della spesa con la quale viene riconosciuto il perfezionamento di un'obbligazione giuridica passiva, ed è determinata la ragione del debito, la somma da pagare, il soggetto creditore, la specificazione del vincolo costituito sullo stanziamento di bilancio e la data di scadenza. Gli impegni di spesa sono assunti nei limiti dei rispettivi stanziamenti di competenza del bilancio di previsione, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili: ciò non significa, ovviamente, che tali obbligazioni verranno adempiute nell'anno in cui sono divenute esigibili, con tutto quanto ne consegue in termini di redazione dei bilanci. Cfr. Dossier del Servizio Studi del Senato della Repubblica, n. 11, XVII legislatura. La nozione di accertamento – in qualche modo speculara a quella di cui sopra – fa riferimento alla fase della gestione dell'entrata con la quale si verifica la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico e viene in essere l'obbligazione attiva giuridicamente perfezionata. Individua, inoltre, il debitore, la

120 sono destinati alla spesa corrente, cioè quella destinata alla produzione ed al funzionamento dei vari servizi prestati dall'ente pubblico, nonché alla ridistribuzione dei redditi per fini non direttamente produttivi; all'interno di questa voce, poco meno di 8 miliardi sono destinati all'acquisto di beni e servizi, e ben 108 ai trasferimenti, di cui 96 ad enti fornitori di servizi sanitari.

La spesa in conto capitale – quella che direttamente o indirettamente sulla formazione del capitale dell'ente pubblico – ammonta ad appena 10 miliardi di euro.

Per quanto riguarda, invece, il versante delle entrate, è possibile notare come degli oltre 108 miliardi di entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa, ben 86 siano tributi vincolati al finanziamento della sanità. Oltre 3 miliardi derivano poi dalla compartecipazione a diversi tributi. È interessante poi segnalare come circa 5 miliardi di entrate derivino da fondi perequativi dell'Amministrazione centrale, che si aggiungono ai quasi 11 miliardi provenienti sempre dallo Stato. Occorre infine rilevare che più di 22 miliardi sono indicati come entrate per conto terzi e partite di giro: in questo caso si tratta di somme che vengono incassate dalla Regioni, ma non potranno essere impiegate da queste ultime, in quanto destinate al bilancio di un altro ente.

Pur non essendo possibile ricostruire in questa sede il complesso sistema normativo che disciplina il finanziamento delle Regioni a Statuto ordinario – e volendo concentrarsi sul dato finanziario – emerge comunque la conferma di un'osservazione non certo nuova, cioè quella per cui le Regioni dispongono di una autonomia finanziaria piuttosto limitata, sia dal punto di vista delle uscite che delle entrate¹³. Si pensi al fatto che su 120 miliardi di spesa corrente, ben 96 sono impegnati nel settore della sanità, cui è prevedibile si aggiungano una serie di costi indiretti che in questa sede non è stato possibile valutare. Di

somma da incassare, la relativa scadenza, e registra il diritto di credito imputandolo contabilmente all'esercizio finanziario nel quale viene a scadenza. Da ciò derivano due conseguenze: la prima è che non possono essere riferite ad un determinato esercizio finanziario le entrate il cui diritto di credito non venga a scadenza nello stesso esercizio finanziario; e la seconda è che non possono essere accertate nel bilancio le entrate future. Cfr. "I bilanci consuntivi di Regioni e Province autonome. Anno 2018 – Glossario", disponibile sul sito istat.it. Dall'applicazione del criterio della competenza ai bilanci degli enti pubblici deriva la conseguenza che al 31 dicembre di ogni anno – termine dell'esercizio finanziario – alcune *entrate accertate* possono non essere state ancora *riscosse* ed alcune *spese impegnate* non ancora *pagate*, dando luogo ai c.d. residui di bilancio. Un criterio alternativo per la redazione dei bilanci è rappresentato dalla previsione di cassa, che ha per oggetto gli importi che nel corso del periodo di riferimento si prevede di incassare e di pagare: può riguardare quindi sia impegni e accertamenti del periodo di riferimento che quelli di periodi precedenti. Tale criterio evidentemente non genera il problema dei residui sopra evidenziato. In questa sede ci si concentrerà soltanto sugli impegni e sugli accertamenti, onde evitare di spingersi nella valutazione dei residui di bilancio, tema complesso che condurrebbe questa analisi lontano dall'obiettivo originario.

¹³ Cfr. D. PENNETTA, *Il federalismo fiscale*, CEDAM, Padova, 2010; E. IORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale. Commento articolo per articolo alla legge 5 maggio 2009, n. 42*, Maggioli Editore, Bologna, 2009.

contro le uscite per conto terzi e le partite di giro ammontano ad oltre 22 miliardi di euro, mentre le spese in conto capitale – tra cui rientrano, come noto, gli investimenti – ammontano ad appena 10 miliardi.

Sul versante delle entrate si può affermare altrettanto: su 161 miliardi totali, 86 sono vincolati al finanziamento della sanità, altri 16 derivano da fondi perequativi o trasferimenti dello Stato e oltre 22 rientrano nelle entrate per conto terzi e partite di giro.

Alla luce di quanto evidenziato, si può affermare che il margine di discrezionalità di cui godono le Regioni ordinarie nell'allocazione delle risorse e nella imposizione finanziaria è piuttosto limitato, sia per il vincolo di una parte considerevole delle spese e delle entrate al finanziamento del sistema sanitario, sia per la dipendenza dallo Stato centrale nei trasferimenti e nella determinazione dei tributi in compartecipazione.

D'altro canto, la prospettiva sull'autonomia finanziaria regionale non sembra migliorare se si considera il volume della spesa pubblica delle Regioni rispetto al totale della spesa pubblica nazionale, con particolare riferimento a quella statale.

Prendendo come riferimento il Settore Pubblico Allargato – che si compone di tutti gli enti appartenenti alla Pubblica amministrazione (P.A.) che producono servizi non destinabili alla vendita e di quei soggetti esterni alla P.A. che pur avendo una connotazione giuridica privatistica risentono del controllo pubblico tramite la partecipazione al loro capitale – è interessante osservare il contributo apportato dai singoli soggetti. A livello nazionale, le Amministrazioni Centrali (AC) sono titolari di oltre il 58% della spesa totale, seguono le Amministrazioni Regionali (AR) e le Imprese Pubbliche Nazionali (IPN), con un peso rispettivamente pari al 14,3 e al 14,0% del totale. Un ruolo minore viene svolto dalle Amministrazioni Locali (AL) e le Imprese Pubbliche Locali (IPL) che si attestano al 6,9 e al 6,1%. Interessante segnalare che questa distribuzione si conferma anche a livello delle due macroaree per AC e IPN, mentre per i soggetti locali emerge una diversa polarizzazione che vede nel Centro-Nord un peso crescente delle IPL (7,1%) mentre mantengono nel Mezzogiorno un ruolo piuttosto limitato, attestandosi al 3,4% del totale, quota compensata dal maggior ruolo delle AR e AL¹⁴.

Anche esaminando altri studi e prendendo in considerazione i dati del 2017 – ultimo anno disponibile – si può notare come la spesa delle Regioni ammonti ai 156 miliardi già menzionati, quella dei Comuni a 63 miliardi e, infine, quella delle Amministrazioni centrali a ben 499 miliardi: la spesa regionale, dunque,

¹⁴ Cfr. *Relazione annuale Conti Pubblici Territoriali 2019 – Politiche nazionali e politiche di sviluppo a livello territoriale* (dati aggiornati al 2017 e anticipazioni 2018), n. 11/2019, 23 e ss.

coprirebbe meno di $\frac{1}{4}$ del totale della spesa pubblica nazionale¹⁵. Tale dato verrebbe confermato anche dall'Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani¹⁶: su un totale della spesa pubblica pari a 840 miliardi, le regioni inciderebbero per i 156 miliardi riportati nelle altre Tavole.

All'esito di questa prima parte della ricerca si possono formulare alcune osservazioni: da un lato, la normativa finanziaria occupa un posto rilevante all'interno della produzione legislativa regionale; dall'altro lato le Regioni, pur non godendo di una completa autonomia finanziaria (né, quindi, della capacità di elaborare un pieno indirizzo politico), controllano una percentuale non trascurabile della spesa pubblica. Preso atto di tali dati, è ora possibile focalizzare l'analisi sul modo in cui gli ordinamenti regionali giungono alla allocazione delle risorse finanziarie. Come si è avuto modo di anticipare, nei paragrafi che seguiranno verrà presa in esame la prassi del rinvio, da parte delle leggi regionali di spesa, ad atti amministrativi delle Giunte regionali in luogo di regolamenti. La ragione alla base della scelta di tale prassi è da individuare nell'oggetto stesso della ricerca: dovendo concentrarsi sui riflessi che la normativa finanziaria produce sul sistema delle fonti, sembra ragionevole soffermarsi sul modo in cui vengono costruite le norme regionali responsabili dell'allocazione delle risorse finanziarie.

4. Come spendono le Regioni? Uno sguardo alle leggi di spesa regionali

Come si è avuto modo di evidenziare *supra*, la normativa finanziaria delle Regioni ricomprende al proprio interno diverse categorie di leggi. Tuttavia, il panorama delle leggi rilevanti dal punto di vista finanziario comprende anche le leggi di spesa. Pertanto, sembra opportuno considerare il numero di tali leggi approvate ogni anno dalle Regioni, perché è da esse che passano le risorse distribuite: in questa sede non è possibile esaminare tutti gli ordinamenti regionali, dovendo concentrarsi sulle Regioni indicate nell'Introduzione.

A questo fine, le *Relazioni sulle tipologie delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi regionali*, elaborate ogni anno dalle varie Sezioni di Controllo regionali della Corte dei conti, rappresentano uno strumento di fondamentale utilità¹⁷.

¹⁵ Cfr. A. MONTELLA, in *economiaepolitica.it*, 27 giugno 2019.

¹⁶ Cfr. il sito dell'Osservatorio dei conti pubblici italiani, Paper n. 8, "Il ruolo della spesa pubblica".

¹⁷ Tra le leggi di spesa non vengono normalmente considerate le già citate leggi regionali in materia finanziaria.

TABELLA 3						
	2014		2015		2016	
	Leggi di spesa	Totale leggi regionali	Leggi di spesa	Totale leggi regionali	Leggi di spesa	Totale leggi regionali
Emilia-Romagna	10	15	15	25	16	27
Toscana	19	90	21	66	30	82
Puglia	17	54	13	40	23	41
Lombardia	18	37	24	45	16	36
	2017		2018			
	Leggi di spesa	Totale leggi regionali	Leggi di spesa	Totale leggi regionali		
Emilia-Romagna	13	27	12	24		
Toscana	26	64	25	76		
Puglia	33	68	34	68		
Lombardia	21	43	21	29		

Come evidenziato dalla Tabella sopra riportata, la situazione non può dirsi del tutto omogenea in tutte le Regioni oggetto dell'analisi: in Emilia-Romagna la percentuale di leggi di spesa risulta più alta, forse in ragione del minore numero di leggi regionali approvate.

5. Il rinvio da parte delle leggi regionali di spesa alle deliberazioni della Giunta regionale: alcuni dati numerici

La seconda parte della ricerca si concentra sull'analisi della prassi del rinvio ad atti della Giunta da parte delle leggi di spesa regionali.

Prima di analizzare la natura delle deliberazioni della Giunta regionale, la loro collocazione nella gerarchia delle fonti e il rapporto che intercorre tra esse e i regolamenti, è opportuno verificarne la dimensione quantitativa. Prescindendo dalla loro qualificazione e ragionando in termini più generali, occorre tenere presente che tali delibere rappresentano la categoria numericamente più folta tra gli atti delle Regioni¹⁸.

Nella Tabella in basso sono riportati alcuni dati interessanti per osservare la prassi¹⁹: la prima colonna da sinistra riporta il numero delle leggi approvate;

¹⁸ Cfr. L. CALIFANO, G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Marche*, Giappichelli, Torino, 143 e ss. Si pensi, ad esempio, che nel solo anno 2018 la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna ha adottato ben 2304 delibere.

¹⁹ I dati riportati nella Tabella sono estratti dai Rapporti annuali sulla legislazione, redatti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. I dati riportati nella Tabella sono estratti dai Rapporti annuali sulla legislazione, redatti dall'Osservatorio sulla legislazione della Camera dei deputati. Per l'anno 2006, si vedano pp. 86 e 59 del Rapporto 2007; per il 2007, pp. 59 e 24 del Rapporto 2008; per il 2008, pp. 71 e 25 del Rapporto 2009; per il 2009, pp. 99 e 51 del Rapporto 2010; per il 2010, pp. 83 e 50 del Rapporto 2011; per il 2011, pp. 34 e 56 del Rapporto 2012; per il 2012, pp. 75 e

la seconda il numero di rinvii ad altro tipo di atti; nella colonna centrale è riportata la percentuale media di leggi contenenti rinvii. Nelle due colonne a destra sono riportati, invece, il numero degli atti di Giunta da adottare sulla base dei rinvii e il numero dei regolamenti regionali prodotti dalle Regioni e dalle Province autonome italiane.

TABELLA 4					
	Leggi regionali	Rinvii	%	Atti di Giunta da adottare	Numero regolamenti regionali
2006	632	227	35,9%	1046	336
2007	656	425	44,2%	1189	406
2008	513	149	29%	562	435
2009	709	312	44%	1210	500
2010	578	242	41,9%	779	430
2011	634	200	31,5%	775	417 ²⁰
2012	790	281	35,6%	1135	489 ²¹
2013	690	193	28%	781	398 ²²
2014	694	n.d.	n.d.	665	356 ²³
2015	705	n.d.	n.d.	920	399 ²⁴

I dati dimostrano come il rinvio ad atti della Giunta si configuri come una prassi consolidata negli ordinamenti regionali da oltre quindici anni e, come si vedrà nel prosieguo, da un periodo in realtà antecedente. A livello di studi sulla legislazione, tuttavia, tale fenomeno è divenuto oggetto di attenzione a partire dal *V Rapporto sulla legislazione* della Regione Emilia-Romagna del 2006.

Al netto delle inevitabili variazioni annuali, non sembra potersi individuare un legame tra crisi economica e numero dei rinvii: di contro, sarà interessante approfondire, a emergenza sanitaria terminata, se lo spostamento della funzione normativa sull'esecutivo sia un fenomeno verificatosi anche a livello regionale, oltre che nazionale.

I dati riferibili alle singole Regioni oggetto della ricerca sono i seguenti²⁵:

59 del Rapporto 2013; per il 2013, pp. 99 e 71 del Rapporto 2014; per il 2014, p. 53 del Rapporto 2015; per il 2015, p. 53.

²⁰ In particolare, i regolamenti emanati dalle Regioni a Statuto ordinario sono 129, quelli delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome sono 288.

²¹ In particolare: Regioni a statuto ordinario 155; statuto speciale e Province autonome 334.

²² In particolare, Regioni a statuto ordinario 141, statuto speciale e Province autonome 257. Cfr. *Idem*, 71.

²³ In particolare, Regioni a statuto ordinario 116, statuto speciale e Province autonome 240.

²⁴ In particolare, Regioni a statuto ordinario 135, statuto speciale e Province autonome 264.

²⁵ I dati relativi alla Regione Emilia-Romagna sono tratti dai Rapporti sulla legislazione predisposti dalla Regione stessa. Con riferimento alle altre tre Regioni oggetto dell'indagine, i dati sono stati ricavati autonomamente attraverso una ricerca sulle banche dati della legislazione regionale, effettuata

TABELLA 5						
	2014		2015		2016	
	Leggi regionali totali	Rinvii	Leggi regionali totali	Rinvii	Leggi regionali totali	Rinvii
Lombardia	37	21	45	41	36	26
Emilia-Romagna ²⁶	22	98	25	75	27	130
Toscana	71	52	66	86	82	64
Puglia	54	12	40	4	40	18
	2017		2018			
	Leggi regionali totali	Rinvii	Leggi regionali totali	Rinvii		
Lombardia	43	24	29	6		
Emilia-Romagna	27	122	26	136		
Toscana	64	43	58	44		
Puglia	68	35	68	33		

Dopo aver esaminato la dimensione complessiva del fenomeno, è opportuno fare cenno ai singoli ambiti in cui trova applicazione la prassi del rinvio ad atti della Giunta. Le tipologie di rinvio possono essere così distinte: determinazione di importi, tariffe, canoni o sanzioni amministrative; criteri per la concessione di contributi, finanziamenti, indennizzi, rimborsi, incentivi; organizzazione amministrativa, da intendere con riferimento sia all'amministrazione regionale in senso stretto, sia a tutti gli organi, uffici, organizzazioni, albi, enti la cui disciplina rientri nelle competenze regionali; attività e procedimenti amministrativi; organizzazione del personale, non solo con riferimento al personale in senso stretto della Regione, ma anche degli enti sopra citati. Come si è avuto modo di analizzare, almeno la metà dei rinvii riguarda i primi due ambiti citati. Inoltre, è evidente che si tratta di materie caratterizzate da un alto tasso di tecnicità, la cui disciplina è rimessa all'azione dell'esecutivo.

Un altro dato che merita di essere segnalato riguarda l'iniziativa legislativa delle Giunte regionali: come si avrà modo di specificare nel prosieguo, ciò

anno per anno tramite le seguenti parole chiave: "deliberazione della Giunta Regionale"; "atto della Giunta"; "specifico atto"; "proprio atto"; "apposito atto".

²⁶ Nel caso della Regione Emilia-Romagna, i Rapporti sulla legislazione predisposti dalla Regione indicano già il numero dei rinvii ad atti della Giunta regionale: il numero riportato da tali rapporti è superiore a quello individuato nella ricerca svolta tramite le apposite banche dati, in quanto l'indagine all'interno di queste ultime si è svolta attraverso l'inserimento di formule fisse nel motore di ricerca, che magari non hanno colto tutti i rinvii contenuti nella legislazione regionale.

contribuisce a chiarire il ruolo preponderante che il potere esecutivo ha assunto nel procedimento legislativo regionale.

TABELLA 6					
	Totale leggi regionali	Iniziativa della Giunta	%	Iniziativa del Consiglio	%
2013	711	386	54,3	290	40,8
2014	694	387	55,8	380	40,8
2015	705	451	64	232	32,9
2016	725	n.d.	62,8	n.d.	34,2
2017	777	n.d.	64,8	n.d.	32,7

6. Le deliberazioni delle Giunte regionali: atti amministrativi generali o regolamenti?

Come si è avuto modo di evidenziare, gli atti amministrativi generali rappresentano l'oggetto dei rinvii contenuti nelle leggi regionali, che dimostrano una netta preferenza per tale categoria di atti in luogo dei regolamenti. Prima di esaminare le problematiche che possono emergere dalla prassi in questione, ha senso chiarire, per quanto possibile, i confini tra regolamenti regionali e atti amministrativi generali, tema su cui si sono concentrate sia la dottrina che la giurisprudenza: potrebbe risultare utile comprendere la distinzione tra le due categorie per verificare i casi in cui il ricorso all'atto amministrativo generale appaia fisiologico, rispetto alle ipotesi in cui quest'ultimo venga utilizzato in luogo del regolamento regionale. In altre parole, preso atto che le deliberazioni delle Giunte regionali sono tutte *formalmente* atti amministrativi, ci si potrebbe chiedere quali caratteri debbano presentare per essere tali anche *sostanzialmente*.

L'adozione di atti dalla natura ambigua da parte del potere esecutivo è un fenomeno noto sia a livello statale²⁷ che regionale: come è stato rilevato in dottrina²⁸, la sottrazione della potestà regolamentare alle Giunte in favore dei

²⁷ G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, Giuffrè, 2005, 111 e ss.

²⁸ Cfr. M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, Giuffrè, Milano 2006, 40 e ss.; A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2012, 139 e ss.

Consigli regionali – prevista dall'art. 121 Cost., vigente prima della riforma del Titolo V – ha condotto ad un massiccio ricorso ad atti amministrativi nella forma, ma normativi nella sostanza²⁹.

Limitandoci a richiamare i nodi centrali della questione, il tratto peculiare nei regolamenti dovrebbe risiedere nella volontà normativa, che si traduce nei caratteri della generalità, astrattezza e innovatività, propri di tutte le fonti del diritto³⁰. Il primo, come noto, attiene al fatto che i soggetti cui si riferisce la norma non sarebbero determinabili a priori. Tuttavia, è facile immaginare che il legislatore regionale possa far passare come norma generale una prescrizione che in realtà si vuole riferire a soggetti prestabiliti. Occorre però tenere distinti i piani: nel caso che qui ci occupa avviene l'opposto, ossia ci si trova dinanzi ad atti formalmente amministrativi ma normativi nella sostanza³¹. L'astrattezza attiene, come noto, all'applicazione ripetuta – nel tempo e nello spazio – della norma, dovendo escludersi la natura regolamentare di quelle norme connotate da limiti temporali definiti o soggetti a rinnovo periodico³². Altri due tratti propri del regolamento andrebbero individuati nella innovatività, nella non mera esecutività e nella rilevanza esterna, requisiti il cui accertamento è rimesso ad una valutazione caso per caso³³. Le fonti del diritto si accompagnano all'obbligo del giudice di farne applicazione, a criteri d'interpretazione peculiari, all'utilizzo da parte della Cassazione al fine di garantire "l'esatta e uniforme interpretazione della legge", alla inderogabilità da parte della pubblica amministrazione.

²⁹ C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti secondarie statali atipiche*, cit. 373; G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Giuffrè, Milano, 2009; G. FALCON, *Atti «normativi» dell'esecutivo regionale?*, in *Reg.*, 1974, 448; M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 51; A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 139.

³⁰ A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo "di natura non regolamentare" che producono effetti normativi*, in www.associazioneeitalianadeicostituzionalisti.it e *Giurisprudenza costituzionale*, n. 6/2008, 5075-5108. Nel senso di escludere la rilevanza dei soli criteri formali, si veda G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, Giuffrè, Milano, 1962, 208 ss.; esclude la rilevanza dei criteri formali, ai fini della distinzione delle norme di riconoscimento o sulla produzione O. SEPE, *Atto normativo ed atto amministrativo generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Giuffrè, Milano 1970, 361 ss.

³¹ Cfr. M. CECCATO, *Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale?*, in *Osservatorio legislativo interregionale*, 6 e ss.

³² Ivi, 5. Sulla negazione del carattere regolamentare a causa della durata limitata nel tempo degli atti, si veda Corte cost., sent. 19 maggio 1988, n. 569. Il concetto di temporaneità è valorizzato anche nella sentenza del Consiglio di Stato, sez. VI, n. 663. In dottrina si veda, tra tutti, G.U. RESCIGNO, *Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. nn. 311 e 348 del 1990 della Corte cost.*, in *Giur. cost.*, 1991, 1900 e ss.

³³ Cfr. M. CECCATO, *Fuga dalla forma regolamento*, cit. 6. La giurisprudenza della Corte dei conti rappresenta un'altra fonte preziosa per lo studio dell'attività regolamentare del Governo e, in particolare per l'identificazione dei caratteri propri di tale fonte. Sul punto, cfr. P. MILAZZO, *Il potere regolamentare del Governo in alcuni recenti interventi della Corte dei conti*, in *Osservatorio sulle fonti*, 1999, 205 e ss.

Il confine tra regolamenti e atti amministrativi risulta particolarmente sfumato con riferimento a quella particolare categoria di atti che va sotto il nome di atti amministrativi generali³⁴, caratterizzati da una analogia strutturale e funzionale con gli atti normativi³⁵: gli atti amministrativi generali sono descritti come rivolti ai destinatari immediati del provvedimento, e con effetti non di regolazione generale ma di concreta soddisfazione di specifiche esigenze pubbliche (quali l'indizione bandi di concorso, gare, blocchi o sblocchi di merci, apertura, chiusura o limitazione delle attività di caccia o pesca)³⁶. Seguendo la nota definizione di Giannini, i provvedimenti amministrativi generali «hanno per scopo la cura di un interesse pubblico concreto e puntuale, che ne costituisce il motivo», mentre «nei regolamenti lo scopo non è la cura dell'interesse pubblico. Questa potrà essere un'occasione; ma lo scopo è quello tipico di qualsiasi atto normativo: la regolazione astratta di rapporti giuridici al fine di costituire l'ordinamento giuridico». Nei primi il vizio del motivo è sindacabile dal giudice, mentre «nei secondi il vizio dei motivi non esiste addirittura, perché essi non hanno un motivo provvisto di rilevanza giuridica»³⁷.

Le ragioni della difficoltà di distinguere tali categorie affondano le radici, come noto, nella impossibilità di individuare i caratteri peculiari delle fonti del diritto: generalità, astrattezza e innovatività non sono tuttora oggetto di

³⁴ Cfr. G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 113.

³⁵ Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003, 482.

³⁶ G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Giuffrè, Milano 1963; G. DELLA CANANEA, *Gli atti amministrativi generali*, Padova, CEDAM, 2000; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *L'atto amministrativo fonte del diritto obiettivo*, Jovene, Napoli, 2003.

³⁷ Cfr. M.S. GIANNINI, *Provvedimenti amministrativi generali e regolamenti ministeriali*, in *Foro it.*, 1953, vol. III, 18 e ss., citato da M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 43. Per una ricostruzione storica sul tema, si vedano: O. RANELLETTI, *Principii di diritto amministrativo*, vol. I, Milano, 1912, 275 e ss.; A. DE VALLES, *La validità degli atti amministrativi*, Roma, 1917, 88. Quest'ultimo A., in particolare, distingue gli atti amministrativi che pongono precetti normativi dagli atti amministrativi che contengono provvedimenti generali: tale distinzione, tuttavia, poggia sul criterio formale – invero piuttosto debole – della auto-qualificazione dell'atto. Il dibattito dottrinale prosegue per tutti gli anni '50 del secolo scorso, senza approdare a soluzioni definitive: da un lato la dottrina sembra concordare sul fatto che gli atti amministrativi generali difettino dei caratteri dell'astrattezza e della innovatività, pur tendendo alla soddisfazione di specifiche esigenze pubbliche. Anche le classificazioni più recenti, tuttavia, non appaiono in grado di appianare ogni dubbio: la distinzione basata su criteri unicamente formali appare poco persuasiva; d'altro canto l'individuazione dei caratteri della generalità e dell'astrattezza non sembra cogliere appieno l'obiettivo di distinguere gli atti amministrativi generali dai regolamenti. Come rileva G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 113-114, i criteri formali che fanno riferimento alla denominazione dell'atto appaiono insoddisfacenti, in quanto il *no-men* "regolamento" non assicura, al contempo, che l'atto abbia natura normativa. Cfr. V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. Giur.*, XVII, 1968, 945. Con particolare riferimento agli atti che formalmente non sono regolamenti, pur essendolo nella sostanza, si veda L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 46.

definizioni univoche³⁸. A complicare il quadro della identificazione delle fonti si aggiunge il tema dell'ammissibilità delle fonti secondarie atipiche, di particolare rilevanza in ambito regionale. A seguito della riforma del Titolo V, intervenuta sull'art. 117, comma 6, Cost., parte della dottrina ha ipotizzato che il legislatore, in sede di revisione costituzionale, avrebbe inteso «“chiudere” il sistema degli atti normativi, “tipicizzando” anche le fonti secondarie»³⁹. Da ciò deriverebbe la conseguenza per cui «[l]a distinzione tra gli atti normativi e gli atti non normativi (come pure, all'interno dei primi, la distinzione tra le fonti primarie e quelle secondarie) non può fondarsi su una diversità di contenuti prescrittivi, cioè sul differente modo di fraseggiarne le disposizioni. Così come, sotto il profilo della sostanza prescrittiva, leggi e regolamenti sono interscambiabili, per lo stesso profilo entrambi possono sovrapporsi ad atti amministrativi generali, ad accordi, intese, programmi, contratti ecc. Come si scrivono le regole non ci dice molto sulla *natura* dell'atto che le contiene: questa è determinata dalla *forma* dell'atto, che a sua volta è connessa al *procedimento* con cui l'atto è prodotto, il quale poi giustifica la *forza* regolativa che l'ordinamento ad esso attribuisce»⁴⁰. Altra parte della dottrina ritiene che nell'art. 117, co. 6, Cost.

³⁸ L'identificazione delle fonti secondarie è stata oggetto di attenzione anche da parte della dottrina più recente: cfr. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, in *Diritto pubblico*, n. 1-2/2010, 371, in particolare nota 13. L'A., attraverso un'approfondita disamina dottrinale, sottolinea come sui caratteri che contraddistinguono le fonti del diritto non vi sia mai stata concordia tra i commentatori: cfr. A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, in *Il Foro italiano*, Vol. 77., n. 10, 1954, 217 ss., secondo il quale gli atti amministrativi generali non hanno carattere innovativo dell'ordinamento e non sono astratti; G. VIGNOCCHI, *Il potere regolamentare dei Ministri*, Napoli, Jovene, 1957, 20 ss., che evidenzia l'importanza del carattere di «astrazione» delle fonti ed il loro carattere volitivo-precettivo, non solo tecnico; V. CRISAFULLI, *Atto normativo*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1959, 255 ss.; G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, Milano, Giuffrè, 1962, 193 ss., in disaccordo con il criterio di Giannini, valorizzando quello della novità); G. SANTANIELLO, *Gli atti amministrativi generali a contenuto non normativo*, Milano, Giuffrè, 1963, 13 ss., per il quale generalità e astrattezza sono «criteri deontologici», non requisiti ontologici della norma, e secondo cui il criterio della novità sarebbe inidoneo a caratterizzare gli atti normativi, per cui residuerebbe esclusivamente il criterio formale; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Milano, Giuffrè, 1968, 947 ss.; A.M. SANDULLI, *L'attività normativa della pubblica amministrazione*, Jovene, Napoli, 1983, 78 ss., che svaluta i requisiti di generalità e astrattezza e osserva che «in null'altro che nella 'innovatività' rispetto al sistema normativo preesistente può essere [...] individuato, in via tendenziale, il momento caratterizzante degli atti normativi»; C. MORTATI, *Contenuto e forma nella qualificazione e nel trattamento degli atti normativi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1970, 10 ss., che sottolinea l'importanza del criterio dell'astrattezza.

³⁹ Cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale. Rileggendo Livio Paladin dopo la riforma del Titolo V*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Jovene, Napoli, 2004, 334. La tesi di Bin è condivisa anche da G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti – 2006*, Torino, Giappichelli, 2007, 188. Sul carattere «aperto» delle fonti secondarie v., ad es., A. PIZZORUSSO, *Delle fonti del diritto*, in A. SCIALOJA, G. BRANCA (a cura di), *Commentario del codice civile*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Edit. Il foro italiano, 1977, 314.

⁴⁰ Cfr. R. BIN, *Problemi legislativi e interpretativi*, cit., 334.

«regolamento è una parola generica» e «la Costituzione si limita a prevedere che Stato, Regioni ed enti locali possano approvare ed emanare atti normativi subordinati alle leggi, che essa chiama secondo l'uso regolamenti»⁴¹, ammettendo implicitamente la configurabilità di fonti secondarie atipiche.

Anche la Corte costituzionale ha tentato di individuare i caratteri propri della norma giuridica e dell'atto amministrativo generale, senza tuttavia giungere ad approdi definitivi⁴².

Un primo criterio discretivo è costituito dalla «validità temporanea dell'atto» - che ricorre in una serie di pronunce della Corte costituzionale (cfr. sent. n. 569/1968) - secondo cui gli atti della Giunta «deliberati periodicamente» sarebbero privi di contenuto normativo⁴³.

L'altro criterio elaborato dalla giurisprudenza costituzionale consiste nella mera esecutività dell'atto (sent. n. 311/1989), in forza del quale un atto della Giunta abilitato a disciplinare solo «aspetti marginali, interstiziali» non potrebbe essere definito normativo, anche se «generale e astratto sul piano concettuale e per il suo contenuto»: quest'ultimo metodo, tuttavia, non ha affatto persuaso la dottrina maggioritaria, che l'ha definito «un criterio molto grossolano e sostanzialmente arbitrario»⁴⁴.

L'impossibilità di delineare con chiarezza i confini tra atto normativo e atto amministrativo ha indotto la giurisprudenza costituzionale a ricorrere ad indagini caso per caso, dando luogo ad una giurisprudenza ambigua per quanto riguarda la definizione dei caratteri della normatività, basata su valutazioni di carattere sostanziale⁴⁵. Già a partire dalla sentenza n. 371/1985 la Corte nega la possibilità di attribuire la potestà normativa alle Giunte, riconoscendone la sussistenza solo in capo al Consiglio. Ciò, tuttavia, conduce la Corte verso una strada «irta di complicazioni», in quanto «la distinzione tra il disporre e il provvedere, o in altre parole, la distinzione tra atto normativo e atto non normativo è molto sottile ed in realtà non pare che ad essa corrisponda una linea netta di separazione, restando questa sostanzialmente indeterminata e forse indeterminabile»⁴⁶. In altri termini, se la Corte intende distinguere gli atti amministrativi

⁴¹ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 808. In senso conforme, C. TUBERTINI, *Gli atti di determinazione di aliquote d'imposta*, in *Giur. it.*, 1998, 950; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 126.

⁴² Cfr. M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 43.

⁴³ Cfr. G.U. RESCIGNO, *Regolamenti regionali, atti normativi, atti non normativi, alla luce delle sentt. Nn. 311 e 348 del 1990 della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, 1990, 2753, citato da M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 46.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Cfr. A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 140 e ss.

⁴⁶ M. MALO, *L'esercizio dei poteri regolamentari negli ordinamenti regionali: riflessioni sulla più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Le Regioni*, 1991, 1000 e ss., citato da M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 47.

generali dagli atti normativi facendo riferimento ai tratti caratteristici di questi ultimi, finisce per compiere un'indagine caso per caso, a sua volta caratterizzata da un certo margine di discrezionalità⁴⁷. Di fronte a disposizioni legislative che rinviano ad una regolazione ulteriore senza specificarne la natura, la Corte tenta di rinvenire la *ratio legis*, desumendo se la funzione attribuita sia di carattere amministrativo o normativo, a seconda che la disciplina abbia rilevanza esterna e sia munita dei caratteri della generalità, dell'astrattezza e della novità, quando non sono diversamente qualificati dalla legge e, talvolta, contro la qualificazione legislativa⁴⁸. Il giudice delle leggi ha evidenziato l'inidoneità del «*nomen iuris* e [del]la difformità procedimentale rispetto ai modelli di regolamento disciplinati in via generale dall'ordinamento, a determinare di per sé l'esclusione dell'atto dalla tipologia regolamentare», dovendosi verificare se l'atto produce «norme generali ed astratte, con cui si disciplinino i rapporti giuridici, conformi alla previsione normativa, che possano sorgere nel corso del tempo»⁴⁹. La sopra citata ambiguità emerge in modo chiaro nella sentenza n. 116/2006, nella quale, di fronte ad un rinvio operato da una fonte primaria ad un decreto di natura regolamentare, la Corte si limita a sottolinearne «l'indefinibile natura giuridica», senza spingersi oltre nella individuazione dei caratteri propri delle fonti del diritto.

Anche nell'ambito del conflitto tra Stato e Regioni, la giurisprudenza costituzionale si è spesso imbattuta in atti normativi nella sostanza ma privi della forma regolamentare⁵⁰: è da rilevare che il giudice delle leggi, ai fini della risoluzione delle singole controversie, non sempre ha ritenuto necessario pronunciarsi sulla natura dell'atto oggetto del giudizio. Tuttavia, nelle occasioni in cui ciò avviene, sembra prediligere anche in questo caso il criterio sostanziale⁵¹.

L'uso di criteri sostanziali nella giurisprudenza costituzionale per l'identificazione delle fonti normative potrebbe aprire alla possibilità di vedere riconosciute fonti secondarie atipiche, prodotte dagli ordinamenti regionali dopo la

⁴⁷ Cfr. M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 48.

⁴⁸ Cfr. A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, 141 e ss.

⁴⁹ Cfr. Corte cost., sent. n. 278/2010.

⁵⁰ Cfr. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali atipiche*, cit., 375 e ss.

⁵¹ *Ivi*, 378. Cfr. Corte cost., sentt. nn. 10/2010, 233 e 246/2009. Di particolare è la sent. n. 412/2006, come rilevato da C. PADULA, *ivi*, 381. La Corte applica un criterio sostanziale ad un atto della Giunta regionale, previsto da una legge regionale del Molise in materia di tributi speciali per il deposito di rifiuti solidi: «la norma censurata eccede [...] i limiti fissati dalla norma statale quanto alla fonte regionale utilizzabile per la regolamentazione delle modalità di versamento del tributo speciale». Secondo la Corte, «mentre l'art. 3, co. 30, della legge statale n. 549 del 1995 impone alle regioni di fissare con legge tali modalità di versamento, la norma regionale impugnata stabilisce che esse siano fissate «con apposito provvedimento della Giunta regionale», e cioè con uno strumento normativo diverso»: la Corte, dunque, qualifica in termini espressamente normativi l'atto della Giunta regionale. Vedi anche Corte cost., sentt. nn. 285/2005, punto 9; 270/2005, 14/2004, 12/2004, 376/2003 e 88/2003.

riforma dell'art. 117, comma 6, Cost. L'art. 121 Cost. originario attribuiva la potestà regolamentare esclusivamente ai Consigli regionali: come si è detto, ciò ha dato luogo ad una proliferazione di atti paranormativi delle Giunte regionali⁵². La Corte, facendo ricorso ai criteri sostanziali sopra illustrati, in passato ha fatto salve le leggi regionali impugnate laddove attribuivano alla Giunte poteri amministrativi e non normativi⁵³. In sostanza, di fronte a disposizioni legislative che conferivano un potere di regolamentazione – pur senza parlare di regolamenti – si è sempre guardato alla *ratio legis*, cercando di comprendere se la funzione in questione fosse normativa o amministrativa⁵⁴. Come si è avuto modo di sottolineare *supra*, il giudice delle leggi non ha mai preso posizione in modo chiaro sull'ammissibilità delle fonti secondarie atipiche a livello regionale, essendosi occupata del tema al solo fine di risolvere controversie tra Stato e Regioni sul riparto delle competenze legislative, anche se, come si vedrà nel paragrafo successivo, la sent. n. 178/2019 potrebbe rappresentare una novità di rilievo.

L'inserimento all'interno delle fonti comporta, inoltre, il riconoscimento di una serie di garanzie proprie dei regolamenti. D'altro canto, l'attrazione delle deliberazioni della Giunta regionale nell'orbita degli atti amministrativi generali non è detto si accompagni ad una minore forza vincolante⁵⁵: è vero che parte della dottrina sostiene che l'inderogabilità sia caratteristica esclusiva delle

⁵² Cfr. G. CREPALDI, *La potestà regolamentare nell'esperienza regionale*, Giuffrè, Milano, 21; M. CARLI, *Art. 121*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. Editr. il Foro italiano, 1990, 59 ss.; V. ONIDA, *Regolamenti regionali*, in *Enc. giur.*, Roma, Istit. Enc. Ital., 1991, 7; G. FALCON, *Atti «normativi» dell'esecutivo regionale?*, in *Reg.*, 1974, 448 ss.

⁵³ Cfr. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali*, cit., 386. L'A., in particolare, ricorda le sentt. nn. 569/1988; 918/1988; 311/1990; 348/1990.

⁵⁴ Cfr. *Ibidem*.

⁵⁵ Cfr. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali atipiche*, cit., 387 ss.

fonti del diritto⁵⁶, tuttavia altri commentatori ritengono che essa appartenga anche a tutti (o ad una parte) degli atti amministrativi generali⁵⁷.

Sia la giurisprudenza amministrativa che quella ordinaria si sono occupate, nel corso degli anni, della distinzione tra atti amministrativi generali e regolamenti. Secondo la Cassazione, «i caratteri che, sul piano del contenuto sostanziale, valgono a differenziare i regolamenti dagli atti amministrativi generali, vanno individuati in ciò, che questi ultimi costituiscono espressione di una semplice potestà amministrativa e sono diretti alla cura concreta di interessi pubblici, con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento, ma determinabili; i regolamenti, invece, sono espressione di una potestà normativa attribuita all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa, e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico esistente, con precetti che presentano, appunto, i caratteri della generalità e

⁵⁶ *Ibidem*. L'A., in particolare, ricostruisce il dibattito dottrinale sul punto: cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol. II, CEDAM, Padova, 1984, 9: «soltanto la violazione, diretta o indiretta, di norme del diritto oggettivo» è in grado di determinare la illegittimità degli atti giuridici, infatti «l'invalidità degli atti amministrativi per 'violazione di legge' [...] è quella costituita da contrasto con norme poste dalle fonti riconosciute»; secondo R. BIN - G. PITRUZZELLA, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, 190, solo i regolamenti sono «parametro per valutare la legittimità di provvedimenti amministrativi», disconoscendo implicitamente la inderogabilità degli atti amministrativi generali; per G. AMATO, *Rapporti tra norme primarie e secondarie*, cit., 194, «sono note [...] le conseguenze esteriori» della diversità tra regolamento e atti amministrativi, «quali [...] la sua inderogabilità con provvedimento amministrativo singolare anche da parte della medesima autorità che lo ha emanato»; per L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 61, «i fatti normativi sono preminenti [...] rispetto agli atti e ai fatti non produttivi di diritto: dal che discende, in particolar modo, il principio dell'inderogabilità dei regolamenti ad opera dei provvedimenti dell'esecutivo»; per B.G. MATTARELLA, *L'attività*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, 754, gli atti normativi si distinguono da quelli non normativi perché «non possono essere derogati da atti puntuali e la loro violazione dà luogo a illegittimità per violazione di legge»; l'Autore chiarisce che la violazione degli atti amministrativi generali può casomai dare luogo ad eccesso di potere ma non a violazione di legge (vedi 758); A. DE VALLES, *Regolamenti ministeriali e ordinanze generali*, cit., 98 ss., differenzia i regolamenti dagli atti amministrativi generali proprio per il carattere inderogabile esclusivo dei primi.

⁵⁷ G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 1987, 7: «l'antigiuridicità consegue alla violazione di qualunque atto posto secondo diritto, che contenga regole obbligatorie». Per A.M. SANDULLI, *Sugli atti amministrativi generali*, cit., 224, agli atti amministrativi generali si applica il «principio della inderogabilità per casi singoli»; secondo U. DE SIERVO, *Lo sfuggente potere regolamentare del Governo (riflessioni sul primo anno di applicazione dell'art. 17 della legge n. 400 del 1988)*, in *Scritti per Mario Nigro*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1991, 298, «gli stessi provvedimenti normativi adottati nella forma di provvedimenti amministrativi hanno un regime giuridico meno difforme di quanto si affermi in genere (l'inderogabilità è comune a tutti gli atti presupposti [...])».

dell'astrattezza, intesi essenzialmente come ripetibilità nel tempo dell'applicazione delle norme e non determinabilità dei soggetti cui si riferiscono»⁵⁸.

Anche il Consiglio di Stato giunge a conclusioni simili: «a differenza degli atti e provvedimenti amministrativi generali – i quali esprimono una semplice potestà amministrativa e sono rivolti alla cura concreta di interessi pubblici con effetti diretti nei confronti di una pluralità di destinatari non necessariamente determinati nel provvedimento ma determinabili – i regolamenti sono espressione di potestà normativa riconosciuta all'Amministrazione, secondaria rispetto alla potestà legislativa e disciplinano in astratto tipi di rapporti giuridici mediante una regolazione attuativa o integrativa della legge, ma ugualmente innovativa rispetto all'ordinamento giuridico preesistente, con precetti aventi i caratteri della generalità e dell'astrattezza»⁵⁹. Fermo restando ciò, il Consiglio di Stato ha da sempre mostrato una preferenza per i criteri sostanziali⁶⁰.

L'Adunanza Plenaria è poi tornata sul tema con la sentenza n. 9/2012, con argomentazioni del tutto applicabili anche agli ordinamenti regionali, dapprima escludendo che «in linea di principio il potere normativo dei Ministri e, più in generale del Governo, possa esercitarsi mediante atti “atipici”, di natura non regolamentare, specie laddove la norma che attribuisce il potere normativo nulla disponga [...] in ordine alla possibilità di utilizzare moduli alternativi e diversi rispetto a quello regolamentare tipizzato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988»⁶¹. Il giudice amministrativo ricorre al criterio sostanziale e qualifica l'atto in questione come normativo: a tal fine, occorre considerare la indeterminabilità dei destinatari, secondo cui «è atto normativo quello i cui destinatari sono indeterminabili sia a priori che a posteriori (essendo proprio questa la conseguenza della generalità e dell'astrattezza), mentre l'atto amministrativo generale ha destinatari indeterminabili a priori, ma certamente determinabili a posteriori in quanto è destinato a regolare non una serie indeterminata di casi ma, conformemente alla sua natura amministrativa, un caso particolare, una vicenda determinata, esaurita la quale vengono meno anche i suoi effetti».

In conclusione, i rinvii ad atti della Giunta contenuti nelle leggi regionali rappresentano un universo variopinto, impossibile da imbrigliare in blocco tra gli atti amministrativi generali o i regolamenti, categorie che, come si è avuto modo di approfondire, non si prestano a loro volta a definizione univoche.

⁵⁸ Cass. civ., S.U., sent. n. 10124/1994, in senso conforme si veda anche Cass. civ., sez. III, sent. n. 6933/1999, citate da G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 117.

⁵⁹ Cons. Stato, sez. I, parere n. 71/1999, in *Cons. Stato*, 1999, I, 1797.

⁶⁰ Cfr. Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 2362/2004; Tar Marche, sent. n. 1934/2003; Tar Lazio, sez. III, sent. n. 5405/2005; Tar Campania, sez. III, sent. n. 11154/2004, citate da G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 118 e ss.

⁶¹ Tale orientamento risulta confermato anche dalla giurisprudenza più recente: cfr., *ex multis*, T.A.R. Lombardia, Sez. II, sent. n. 1884/2018; T.A.R. Lazio, Sez. II-bis, sent. n. 11452/2017; Cons. Stato, sez. VI, sent. n. 823/2015.

Alcuni degli esempi citati – come le delibere di Giunta sull'organizzazione degli uffici o del personale – si collocano senza dubbio tra gli atti amministrativi; altri atti – come quelli che stabiliscono i criteri per la concessione di contributi o finanziamenti – sembrano muovere verso gli atti amministrativi generali o, addirittura, mostrare una natura regolamentare. Dopo la riforma del Titolo V e l'eventuale attribuzione della potestà regolamentare alle Giunte regionali, la distinzione tra gli atti amministrativi generali e i regolamenti sembra aver perso in parte la propria ragion d'essere⁶². Ciò risulterebbe confermato anche nella prospettiva della tutela giurisdizionale: per il singolo l'impugnazione dinanzi al giudice amministrativo è garantita tanto per i regolamenti quanto per gli atti amministrativi generali; lo Stato potrà ricorrere alla Corte costituzionale contro regolamenti o atti amministrativi generali.

7. Il rinvio da parte delle leggi regionali ad atti amministrativi generali della Giunta: le cause della prassi...

Alla luce dei dati sopra riportati possono trarsi due considerazioni. In primo luogo, il rinvio contenuto nelle leggi regionali ad atti non regolamentari della Giunta si mostra come una tendenza consolidata nel tempo e in diverse Regioni. In secondo luogo, occorre evidenziare il rapporto di inversa proporzionalità che intercorre tra deliberazioni della Giunta e regolamenti regionali: come si evince dai dati, tanto maggiore è il numero delle deliberazioni, tanto minore è il numero dei regolamenti regionali (Emilia Romagna), e viceversa (Puglia)⁶³. Ciò confermerebbe che le due categorie di atti vengono intese in modo sostanzialmente equivalente negli ordinamenti regionali⁶⁴.

⁶² Cfr., *ex multis*, G.U. RESCIGNO, *Note per la costruzione di un nuovo sistema delle fonti*, in *Diritto pubblico*, 2002, 808; G. DI COSIMO, *I regolamenti nel sistema delle fonti*, cit., 126. *Contra* L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 46.

⁶³ Lo Statuto della Regione Puglia ha valorizzato in modo molto evidente le prerogative della Giunta regionale nell'esercizio della potestà regolamentare, dando luogo ad un «fenomeno di vera e propria esplosione della fonte regolamentare». Cfr. P. GAMBALE, *Le fonti normative*, in M. OLIVETTI, F. ROSA, D. CODUTI (a cura di), *Lo Statuto della Regione Puglia a dieci anni dalla sua approvazione*, Milano 2014, 189.

⁶⁴ A questo fine, sembra paradigmatico un esempio tratto dalla legislazione regionale Toscana, contenuto nella legge regionale 4 maggio 2017, n. 21 «Nuove disposizioni in materia di accreditamento delle strutture e dei servizi alla persona del sistema sociale integrato. Modifiche alla l.r. 82/2009 e alla l.r. 51/2009». In particolare, l'art. 1 così afferma: «5. Nel nuovo percorso i requisiti generali, sia per le strutture, sia per i servizi di assistenza domiciliare, sia per gli altri servizi alla persona, continuano ad essere disciplinati nel regolamento, mentre i requisiti specifici e gli indicatori sono contenuti in una deliberazione della Giunta regionale, al fine di utilizzare uno strumento più flessibile rispetto alla norma, in relazione alle modifiche frequenti nel novero dei requisiti e degli indicatori: ciò deriva dai rapidi cambiamenti nelle tipologie dei servizi offerti, dovuti ad una domanda di intervento da parte dei cittadini sempre più consapevole e specializzata». La disposizione sopra citata dimostra la concorrenza che intercorre tra regolamento e deliberazione della Giunta regionale: come si avrà modo di

Chiarita la dimensione quantitativa del fenomeno, è necessario concentrare l'attenzione su tre aspetti: il primo riguarda le cause alla base di tale prassi; il secondo si focalizza sulle eventuali conseguenze, soprattutto con riferimento alla legittimità di tali atti; il terzo aspetto, infine, mira a ricondurre ad unità la prassi in esame con le più recenti tendenze della produzione normativa.

Analizzando le cause del rinvio ad atti della Giunta regionale, può essere utile compiere un parallelismo con quanto avviene a livello nazionale. La dimensione statale, infatti, risulta utile per individuare le cause alla base della c.d. "fuga dal regolamento", che caratterizza entrambi gli ordinamenti. Due, in particolare, sono le categorie da esaminare: i decreti a contenuto normativo non aventi la forma del regolamento, tracciata dall'art. 17, legge n. 400/1988; e i decreti aventi contenuto normativo che la legge definisce non regolamentari⁶⁵. All'interno della prima categoria è possibile distinguere casi più specifici: *a*) il Ministro ha un potere definito regolamentare dalla legge, ma si discosta dalle forme dettate da questa; *b*) una legge prevede l'adozione di un decreto normativo, senza chiarirne la natura e senza richiamare l'art. 17, legge n. 400 del 1988; *c*) un Ministro adotta un decreto sostanzialmente normativo senza alcuna base legislativa⁶⁶. Pur trattandosi anche in questo caso di atti amministrativi, le ragioni alla base della prassi a livello statale – per molti versi analoga – sono in realtà diverse. In tale ultimo caso, infatti, l'obiettivo è quello di introdurre norme regolamentari con atti di natura non espressamente regolamentare, sfuggendo all'*iter* previsto per l'adozione dei regolamenti – che prevede, come noto, il parere preventivo del Consiglio di Stato e la successiva registrazione da

approfondire, la scelta a favore della seconda è esplicitamente dettata da ragioni di celerità nell'eventuale adeguamento della disciplina.

⁶⁵ Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo di natura non regolamentare*, cit.; A.A. GENNA, *Il Comitato per la legislazione e le anomalie nel sistema delle fonti: un tentativo di ricostruzione sui decreti governativi e ministeriali "di natura non regolamentare"*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3/2011; G. COCOZZA, *Riflessioni sul controllo giurisdizionale nei confronti dei regolamenti e degli atti amministrativi generali*, in *federalismi.it*, fasc. 2/2017; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., 209 e ss.; G. TARLI BARBIERI, *Atti regolamentari e pararegolamentari nel più recente periodo*, in *Osservatorio sulle fonti* 1998, 241 e ss.; N. LUPO, *La potestà regolamentare del Governo dopo il nuovo Titolo V della Costituzione: sui primi effetti di una disposizione controversa*, in *Osservatorio sulle fonti* 2002, 233 e ss.; V. MARCENO', *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso: i decreti di natura non regolamentare, un caso di scarto tra fatto e modello normativo nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011; M. GIANNELLI, *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019; G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e ministeriali*, ne *Il diritto. Enciclopedia giuridica del Sole 24 Ore*, Milano, 2007, vol. 13, 205 e ss.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, cit, 365 e ss.

⁶⁶ Cfr. C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, cit. 366 e ss.

parte della Corte dei conti – eludendo inoltre il riparto di competenze in ambito regolamentare tra Stato e Regioni di cui all'art. 117, comma 6, Cost.⁶⁷.

Nel caso dell'ordinamento regionale occorre invece sgombrare il campo da un triplice ordine di equivoci: anzitutto le Regioni non hanno alcuna necessità di appropriarsi della potestà regolamentare in quanto, per espresso disposto dell'art. 117, comma 6, Cost., essa «spetta alle Regioni in ogni altra materia» diversa dalle materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato⁶⁸. In secondo luogo, i regolamenti regionali non sono soggetti al medesimo *iter* e agli stessi controlli delle fonti secondarie statali: la riforma del Titolo V ha abrogato il penetrante sistema di controlli statali sui regolamenti e sugli atti amministrativi regionali⁶⁹. In terzo luogo, dopo la riforma del Titolo V e il conseguente adeguamento degli Statuti delle Regioni ordinarie, la potestà regolamentare è attribuita alla Giunta in quasi tutti gli ordinamenti regionali⁷⁰.

⁶⁷ Si tratta di un'opinione piuttosto condivisa in dottrina: cfr. G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e ministeriali*, cit., 212; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., M. GIANNELLI, *I decreti "di natura non regolamentare"*, cit., 2 e ss.; V. MARCENO', *Quando il formalismo giuridico tradisce sé stesso*, cit., 5 e ss.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali secondarie atipiche*, 369 e ss.

⁶⁸ Cfr. M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 2006; F. MARZANO, *I regolamenti regionali nei nuovi statuti delle Regioni ordinarie*, in E. CATELANI (a cura di), *L'attuazione statutaria delle Regioni. Un lungo cammino*, Giappichelli, Torino, 2008, 153 ss.; G. D'AMICO, *La controversa titolarità della potestà regolamentare regionale tra modello comunale modello statale*, in *Rivista di Diritto costituzionale – Rivista dell'Associazione Gruppo di Pisa*, 2007, 127 e ss.; M. C. GRISOLIA, *Alcune considerazioni sulla prima attuazione dell'art. 123 Cost.*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, Torino, 2006, 7 e ss.

⁶⁹ L'art. 125, comma 1, Cost, prevedeva – nella formulazione originaria – un controllo sugli atti amministrativi delle Regioni a statuto ordinario, esercitato dalla Commissione statale di controllo (presieduta dal Commissario di Governo e composta da un magistrato della Corte dei conti, da tre funzionari statali e da un esperto scelto in una terna di nomi indicati dal Consiglio regionale), che vagliava sia la legittimità che il merito degli atti in questione. In seguito, il d.lgs. n. 40/1993 ha abrogato il controllo di merito, e limitato quello di legittimità ai soli atti indicati, tra cui spiccavano regolamenti e atti amministrativi generali delle Regioni. La legge n. 127/1997, all'art. 17, comma 32, ha limitato il controllo ai soli regolamenti regionali (esclusi quelli di organizzazione interna) e gli atti attuativi degli obblighi di origine comunitaria. La riforma costituzionale del 2001 ha abrogato gli artt. 125, comma 1, e 130 Cost., riguardanti il controllo sugli atti delle Regioni e degli enti locali. In tempi più recenti, l'art. 1, comma 2, d.l. 174/2012 aveva reintrodotto «controllo preventivo di legittimità delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con riduzione alla metà dei termini, gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale, gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. [...] Il controllo ha ad oggetto la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale. Tale disposizione è stata modificata dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, che ha abrogato il controllo preventivo.

⁷⁰ Si veda, in particolare, il caso della Regione Abruzzo, in cui la potestà regolamentare è stata attribuita esclusivamente al Consiglio, sia pure ammettendo l'iniziativa della Giunta regionale. Nelle altre Regioni a Statuto ordinario, tale potestà spetta alle Giunte regionali, eventualmente in

Ciò premesso, quali sono le ragioni che hanno condotto all'affermazione della prassi in esame? I motivi che possono essere addotti sono due. Il primo è legato ad una deformazione storica: le Giunte regionali ricorrevano già a proprie deliberazioni prima della riforma del Titolo V per aggirare la mancata attribuzione agli esecutivi regionali della potestà regolamentare⁷¹. Inoltre, fino alla fine degli anni '90 – e per un breve periodo tra il 2012 e il 2014 – gli atti normativi e amministrativi generali delle Regioni erano sottoposti a controlli di varia natura, in seguito aboliti⁷². Come si avrà modo di specificare, la tendenza a seguire strade alternative dal punto di vista procedimentale e sostanziale non nasceva dal timore delle Giunte di non essere in grado di superare tali controlli, quanto dall'esigenza di accelerare il più possibile i tempi per l'approvazione degli atti normativi⁷³.

Il secondo motivo – ad oggi prevalente – per il quale le leggi regionali di stabilità – e non solo – fanno spesso riferimento a successive deliberazioni della Giunta risiede nella maggiore celerità dei procedimenti di adozione degli atti amministrativi rispetto ai regolamenti. Tale rapidità si rivela di particolare utilità per l'esecutivo anche in un secondo momento, qualora le disposizioni attuative richiedano modifiche o variazioni dovute all'evoluzione di vari fattori nel corso del tempo. Un esempio è lo Statuto regionale dell'Emilia-Romagna, il quale alla lettera n) dell'art. 28 prevede che spetta all'Assemblea: «deliberare i regolamenti delegati alla Regione da leggi statali ed esprimere parere sulla conformità degli altri regolamenti derivanti dalla legge regionale o dall'ordinamento comunitario allo Statuto e alla legge»⁷⁴. Tali pareri di conformità, pur

condivisione con i Consigli. M. VUOLO, *Il potere normativo della Giunta regionale, Scritti in onore di Michele Scudiero*, Jovene editore, Napoli, 2008, tomo IV; S. BARTOLE, *La funzione normativa tra Consiglio e Giunta nei nuovi statuti regionali (Marzo 2007)*, in *www.issirfa.cnr.it*.

⁷¹ Cfr. A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 139 e ss.; M.G. RODOMONTE, *I regolamenti regionali*, cit., 51; L. CALIFANO, G.M. SALERNO (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Marche*, cit., 143 e ss.; C. PADULA, *Considerazioni in tema di fonti statali atipiche*, 385 e ss.

⁷² Cfr. P. DELLA VENTURA, *Il sistema dei controlli sugli enti territoriali*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 4 e ss.

⁷³ M. CECCATO, *Fuga dalla forma regolamento: un fenomeno anche regionale*, in *Osservatorio legislativo interregionale*, 7 e ss.

⁷⁴ Una previsione di natura analoga si rinviene all'art. 41, comma 2, dello Statuto della Regione Toscana: «I regolamenti di attuazione delle leggi regionali sono approvati dalla giunta con il parere obbligatorio della commissione consiliare competente, che si pronuncia entro il termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta; scaduto il termine, la giunta può procedere all'approvazione del regolamento», con la specificazione di cui al comma 3 del medesimo articolo, secondo cui «I regolamenti delegati dallo Stato sono approvati dal consiglio». La disposizione statutaria trova specificazione nell'art. 32 del Regolamento interno dell'Assemblea regionale toscana: «2. Le commissioni permanenti esprimono, inoltre: a) parere obbligatorio sulle proposte di regolamento di attuazione delle leggi regionali, ai sensi dell'articolo 42 dello Statuto». A norma dell'art. 45, «sulle proposte di regolamento della Giunta trasmesse ai sensi dell'articolo 42, commi 2 e 4, dello Statuto, le commissioni esprimono il parere nel termine di trenta giorni dal ricevimento della proposta a seguito dell'assegnazione da parte del Presidente del Consiglio».

nella limitazione del “perimetro” di voto – in quanto i consiglieri votano solo la conformità del regolamento allo Statuto e alle leggi, non sul merito del regolamento stesso, potendo intervenire solo in discussione generale, senza la possibilità di presentare emendamenti – hanno lo stesso *iter* complessivo degli atti approvati dall’Aula: esame in sede referente della Commissione assembleare competente e approvazione del parere da parte dell’Assemblea. A quanto risulta dalle informazioni trasmesse dai funzionari regionali, l’Assemblea legislativa viene normalmente convocata ogni due o tre settimane e le Commissioni assembleari, in osservanza delle garanzie dei consiglieri, non possono esaminare un atto prima che siano decorsi dieci giorni dalla trasmissione del relativo testo: considerando tali dati si può cogliere la dimensione temporale dell’intera procedura. D’altro canto, l’espressione del Consiglio in sede consultiva su atti della Giunta, prevista dagli artt. 24, comma 2, e 34 del Regolamento

Lo Statuto della Regione Lombardia all’art. 42 così afferma: «1. Sono approvati dalla Giunta regionale, previo parere obbligatorio della commissione consiliare competente da rendersi nel termine di sessanta giorni, trascorso il quale il parere si intende favorevole, i regolamenti regionali: *a)* di esecuzione e di attuazione di leggi regionali; *b)* di delegificazione, previa legge di autorizzazione del Consiglio regionale, che stabilisce i principi e le norme generali che regolano la materia e dispone l’abrogazione delle disposizioni di legge con effetto dalla data di entrata in vigore del regolamento; *c)* attuativi ed esecutivi di atti normativi comunitari, salvo che la legge attribuisca al Consiglio la relativa competenza.» Il Regolamento del Consiglio regionale della Lombardia all’art. 38 stabilisce: «1. Le commissioni permanenti si riuniscono: *d)* in sede consultiva, per esprimere pareri sugli affari assegnati ad altre commissioni e su atti di competenza della Giunta regionale». L’art. 46: «1. Quando la Giunta regionale è tenuta per legge a richiedere un parere alle commissioni consiliari in ordine a provvedimenti amministrativi di propria competenza, la relativa proposta di deliberazione è inoltrata al Presidente del Consiglio regionale che la assegna alla commissione competente per materia, al fine dell’iscrizione all’ordine del giorno della prima seduta utile. 2. Il parere deve essere reso entro i termini stabiliti dalla legge ed è comunicato dal presidente della commissione al Presidente della Regione». La disposizione appena citata è di particolare interesse, perché grazie ad essa la maggioranza che approva una legge regionale contenete rinvii ad atti della Giunta potrebbe stabilire un termine per la formulazione di un parere da parte delle Commissioni consiliari competenti inferiore a quello che il Regolamento stabilisce per i pareri sui regolamenti regionali. Art. 50: «1. Le commissioni esprimono parere obbligatorio alla Giunta regionale in merito ai regolamenti regionali di cui all’articolo 42 dello Statuto, entro sessanta giorni dall’assegnazione. 2. Le commissioni esprimono altresì parere obbligatorio alla Giunta regionale sui regolamenti delegati dello Stato, nel caso in cui il Consiglio regionale ne attribuisca l’approvazione alla Giunta regionale a norma dell’articolo 41, comma 3, dello Statuto, entro i termini stabiliti dal Consiglio stesso. 3. In caso di decorrenza dei termini di cui al comma 2, la commissione competente può richiedere al Presidente del Consiglio, motivandone le circostanze, l’assegnazione di un nuovo termine, decorso il quale la Giunta regionale può procedere».

Lo Statuto regionale della Puglia si limita a stabilire quanto segue all’art. 44: «1. Alla Giunta regionale spetta la potestà regolamentare nella forma dei regolamenti esecutivi e di attuazione delle leggi regionali e degli atti dell’Unione europea. La legge regionale indica le norme da delegificare e i principi che la Giunta regionale deve osservare nei regolamenti di delegificazione. Le materie oggetto di legislazione concorrente non possono essere delegificate. 2. I regolamenti sono sottoposti al parere preventivo obbligatorio, non vincolante, delle Commissioni consiliari permanenti competenti per materia, che si esprimono entro il termine di trenta giorni, decorso il quale si intende favorevole. In caso di necessità e urgenza il termine è ridotto a quindici giorni».

dell'Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, riguarda un particolare *iter* di parere consultivo della Commissione assembleare competente – che si riunisce di norma ogni settimana, secondo quanto si è avuto modo di apprendere – preventivo all'adozione della deliberazione da parte della Giunta regionale, reso dalla Commissione competente sullo schema di deliberazione, che non approda in Aula perché di esclusiva competenza dell'esecutivo regionale. Secondo i funzionari interpellati, attraverso il coordinamento della seduta della Commissione interessata con quella della Giunta, si possono contrarre ulteriormente i tempi snellendo la procedura di approvazione della delibera di Giunta. È da aggiungere che spesso, nel corso della trattazione di un progetto di legge in cui si presenta l'evenienza del rinvio ad un successivo atto di Giunta, i consiglieri regionali presentano emendamenti che prevedono il parere della Commissione assembleare competente, in modo da essere coinvolti appieno anche nella fase attuativa.

7.1. ... e le conseguenze sul piano teorico

Parte della dottrina ritiene che la prassi del rinvio da parte delle leggi regionali ad atti atipici della Giunta in sostituzione dei regolamenti possa dar luogo ad una serie di problematiche, che spaziano dal mancato rispetto delle regole sulla formazione degli atti, alla deroga al riparto delle competenze, fino alla conoscibilità degli atti stessi.

Per quanto riguarda la violazione delle regole formali, nel caso degli ordinamenti regionali il problema, dopo la riforma del Titolo V, sembra aver perso, almeno in parte, la propria rilevanza: a norma dell'art. 117, comma 6, Cost., le Regioni sono dotate della potestà regolamentare in tutte le materie su cui hanno competenza legislativa, cui si sommano quelle delegate dallo Stato. Pertanto, non vi sarebbe alcuna necessità pratica di esercitare tale potestà in frode alla Costituzione; come si è visto, infatti, i motivi alla base della prassi vanno ricercati nella maggiore celerità dei tempi per l'approvazione degli atti e non nella volontà di alterare il riparto di competenze tra Stato e Regioni, che invece caratterizza i c.d. decreti di natura non regolamentare del Governo. La Regione, in sostanza, essendo munita della potestà regolamentare potrebbe esercitarla sia attraverso regolamenti che atti amministrativi generali in luogo dei primi.

Oltre alla difficoltà – sia teorica che pratica – di distinguere gli uni dagli altri, non sembrano porsi particolari problemi per la tutela delle posizioni giuridiche soggettive: il singolo che si affermi danneggiato potrà impugnare dinanzi al giudice amministrativo il regolamento o l'atto amministrativo generale. Anche se nel caso degli ordinamenti regionali manca un atto equivalente alla legge n. 400/1988 che possa fungere da parametro per eventuali vizi procedurali nell'approvazione degli atti di competenza dell'esecutivo, occorre ricordare che a livello regionale sono gli Statuti a disciplinare tali aspetti. Infatti,

si potrebbe dubitare della legittimità delle leggi regionali contenenti i rinvii – e, di conseguenza, delle stesse delibere di Giunta – in quanto verrebbero approvati atti dal valore regolamentare nella sostanza ma non nella forma, erodendo lo spazio riservato alle fonti secondarie dallo Statuto. In altri termini, sarebbe indubbiata la compatibilità della legge regionale che aggira l'*iter* di approvazione delle fonti secondarie laddove rinvia ad un atto amministrativo in luogo di un regolamento per contrasto con lo Statuto, nella parte in cui stabilisce che le fonti secondarie a livello regionale sono i regolamenti, approvati secondo uno specifico procedimento. È indubbio che a livello statale non tutti i decreti ministeriali che non rispettano quanto disposto dalla legge n. 400/1988 vengano dichiarati illegittimi: infatti, qualora la legge ordinaria delinea un diverso *iter* di approvazione, non si produrrà alcun conflitto con la fonte sopra citata che, come noto, non gode di una posizione gerarchicamente superiore⁷⁵.

Se è vero che gli ordinamenti regionali risultano sprovvisti di un atto equivalente alla legge n. 400/1988, è pur vero che per costante giurisprudenza costituzionale lo Statuto gode di una posizione sovraordinata rispetto alla legge regionale, potendo integrare il parametro dell'art. 123 Cost. in caso di violazione del primo. Proprio sull'*iter* di approvazione degli atti normativi da parte delle Giunte regionali, è recentemente intervenuta la sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale⁷⁶. La pronuncia ha ad oggetto la legge della Regione Puglia n. 32/2018, impugnata per violazione della competenza concorrente di cui all'art. 117, comma 2, lett. s), Cost., in relazione a diverse disposizioni del d. lgs. 152/2006. Ciò che rileva ai fini del tema in esame, è la parte della pronuncia sull'art. 6 della legge regionale citata: tale norma stabiliva, al comma 1, che la Giunta regionale «con propria deliberazione provvede all'aggiornamento dell'allegato annesso alle presenti disposizioni» e, al comma 2, che la stessa «definisce nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, disposizioni volte alla minimizzazione dell'impatto olfattivo per particolari categorie di attività». Secondo lo Stato ricorrente, tali disposizioni avrebbero dato luogo ad una delegificazione surrettizia in contrasto con l'art. 44 dello Statuto regionale, tesi accolta dalla Corte costituzionale. In particolare, preso atto che l'allegato tecnico è parte integrante delle disposizioni legislative in quanto da esse richiamato⁷⁷, la sua modifica da parte di un regolamento della Giunta regionale sarebbe possibile solo intraprendendo la strada della delegificazione descritta dallo Statuto⁷⁸, il quale, come noto, costituisce fonte sovraordinata rispetto alla

⁷⁵ Cfr., *ex multis*, T.A.R. Lazio, Sez. III-Ter, sent. n. 8123/2014.

⁷⁶ Cfr. G. TARLI BARBIERI, *L'acre odore della delegificazione... Potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, n. 2/2020.

⁷⁷ Corte cost., sent. n. 178/2019, *Considerato in diritto*, n. 9.4.1.

⁷⁸ *Idem*, *Considerato in diritto*, n. 9.4.2.

legge regionale⁷⁹. La delegificazione conduce all'approvazione di un regolamento, adottato secondo una procedura che riguarda le Commissioni consiliari permanenti competenti per materia «così permettendo, per un verso il coinvolgimento dell'organo rappresentativo nell'attività di delegificazione, per altro verso, in ragione di quanto previsto dall'art. 53 dello stesso statuto, di sottoporre l'atto di delegificazione alla pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione, prevista per le leggi e per i regolamenti e non per gli atti privi della forma regolamentare»⁸⁰. La Corte sottolinea il carattere tipico del procedimento di delegificazione disciplinato nell'art. 44 dello Statuto pugliese, il quale, in quanto fonte sovraordinata rispetto alla legge regionale, sembra in grado – a differenza di quanto avviene a livello statale dalla legge n. 400 del 1988 – di delineare un sistema di produzione normativa “rinforzata”⁸¹. Pur essendo le scelte fondamentali in materia di fonti rimesse alla Costituzione, lo Statuto regionale è la sede di elezione per la disciplina della titolarità della potestà regolamentare, del procedimento di adozione delle fonti secondarie e delle diverse tipologie di queste ultime.

Nella pronuncia in esame, la Corte pare aver preso posizione – almeno in punto di delegificazione – contro la prassi regionale della fuga dal regolamento: in questo senso, il giudice delle leggi sembra muovere verso una maggiore considerazione dei profili formali della fonte secondaria, soppiantati da tempo nella giurisprudenza costituzionale dai sopra menzionati criteri sostanziali⁸². Tuttavia, è da chiedersi se i principi elaborati all'interno della pronuncia analizzata possano trovare applicazione al fenomeno della fuga dal regolamento regionale, estendendosi oltre la fattispecie della delegificazione degli allegati tecnici attuata in violazione dello Statuto regionale. Le differenze con la prassi in esame appaiono notevoli: anzitutto molti Statuti disciplinano nel dettaglio il fenomeno della delegificazione, a differenza di quanto avviene con le delibere di Giunta; in secondo luogo, seguendo una lettura sostanzialistica dell'art. 117, comma 6, Cost., che si riflette a sua volta sugli Statuti regionali, si potrebbe sostenere che non è affatto detto che le fonti secondarie regionali siano

⁷⁹ *Idem*, *Considerato in diritto*, n. 9.4.4. Cfr. anche sentt. nn. 119/2006; 993/1988; 48/1983.

⁸⁰ *Idem*, *Considerato in diritto*, n. 9.4.3. Come è stato rilevato in dottrina, la complessità del procedimento previsto dallo Statuto della Regione Puglia ha determinato *performance* piuttosto deludenti in punto di delegificazione. Cfr. M. MASSA, *Fonti secondarie*, in G. CAMPANELLI, M. CARDUCCI, I. LOIODICE, V. TONDI DELLA MURA (a cura di), *Lineamenti di Diritto costituzionale della Regione Puglia*, Giappichelli, Torino, 2016, 78. In tema di delegificazione a livello regionale, si veda anche A. IANNUZZI, *Regolamenti delle Regioni*, cit., 136 ss.

⁸¹ G. TARLI BARBIERI, *L'acre odore della delegificazione... potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale*, cit., 8. Sul punto, si veda anche Corte cost., sent. n. 130/2016, *Considerato in diritto*, n. 2.4.

⁸² G. TARLI BARBIERI, *L'acre odore della delegificazione... potere regolamentare e normativa tecnica nella sent. n. 178/2019 della Corte costituzionale*, cit., 9.

esclusivamente i regolamenti; chi, al contrario, ritiene che dopo la riforma del Titolo V le fonti secondarie siano state in qualche modo tipizzate, potrebbe obiettare che essendo le delibere di Giunta prive dei requisiti formali della fonte regolamentare non potrebbero essere considerate fonti *tout court*, rimanendo, al più, nel novero degli atti amministrativi generali.

Come evidenziato *supra*, l'identificabilità di tale particolare categoria di atti amministrativi è rimessa ad una indagine da svolgere in concreto, caso per caso, su tutti gli atti in questione. Il secondo problema che discende dalla prassi in esame consiste nella conoscibilità e nella pubblicità di tali atti, che si pone sotto due profili⁸³: anzitutto la conoscibilità iniziale risulta compromessa sia perché non è detto che tutte le deliberazioni della Giunta siano pubblicate nel BUR e, in secondo luogo, occorre verificare per ognuna di esse se si tratti di un atto amministrativo vero e proprio o se quell'atto abbia valore sostanzialmente regolamentare. In secondo luogo, nel caso di una deliberazione della Giunta è ancora più complesso comprendere se quel regolamento travestito sia vigente o meno. Infatti, qualora venisse superato da una deliberazione successiva, difficilmente quest'ultima potrebbe ammettere di abrogare un atto amministrativo precedente, dal momento che, come noto, l'abrogazione opera tra le fonti del diritto e non tra gli atti amministrativi.

Secondo una parte della dottrina, a livello nazionale il rinvio delle leggi a decreti di natura non regolamentare meriterebbe di essere sanzionato ricorrendo al vizio di eccesso di potere legislativo, a causa dello sviamento della funzione legislativa – e conseguente incostituzionalità – delle disposizioni legislative contenenti i rinvii, cui il legislatore ricorre per aggirare il riparto delle competenze tra Stato e Regioni ed evitare alcuni passaggi dell'*iter* procedimentale proprio dei regolamenti dell'esecutivo⁸⁴. Più precisamente, la *fraus constitutioni* si verificherebbe quando, pur nel rispetto del dato formale della Costituzione, si perseguirebbe un disegno elusivo del sistema costituzionale⁸⁵. L'eccesso di potere legislativo – figura poco discussa in dottrina e in giurisprudenza – avrebbe lo scopo di sanzionare l'esercizio del potere legislativo per scopi diversi da quelli assegnati dalla Costituzione, dando luogo ad una invasione dei confini di altri poteri dello Stato, soprattutto quello giudiziario: un esempio classico in tal senso è rappresentato dalle leggi di interpretazione autentica, il

⁸³ M. GIANNELLI, *I decreti "di natura non regolamentare". Un'analisi a partire dalla prassi della XVI e XVII legislatura*, cit., 11 e ss; V. DI PORTO, *Del "ripristino" delle leggi e di altri atti del governo, più o meno delegificati*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2011, 4 e ss.

⁸⁴ Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo di natura non regolamentare*, in www.associazionetalianadeicostituzionalisti.it; G. TARLI BARBIERI, *Il potere regolamentare del Governo (1996-2006)*, cit., 183 ss.; G. TARLI BARBIERI, *Regolamenti governativi e ministeriali*, in *Enc. giur. del Sole 24 ore*, Bergamo 2007, 206 ss.

⁸⁵ Cfr. G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano 2000, 164 ss.

cui unico fine è quello di rendere retroattiva l'applicazione della norma introdotta dalla legge medesima e vanificare la portata di un giudicato. Tale fenomeno è stato sanzionato in più occasione dalla Corte costituzionale⁸⁶: secondo parte della dottrina, la giurisprudenza sulle leggi di interpretazioni autentica potrebbe fornire uno spunto per censurare quelle leggi che rinviano ad atti di natura non regolamentare, in quanto entrambe le categorie sarebbero accomunate dal perseguimento di un fine elusivo della divisione tra poteri dello Stato⁸⁷. Come si è avuto modo di approfondire, nelle leggi regionali contenenti i rinvii non sembra ricorrere l'intento di aggirare il riparto di competenze, né di invadere la sfera di attribuzioni degli altri poteri dello Stato, al più si potrebbe ipotizzare che il fine sia quello di seguire un procedimento più snello: di conseguenza, tale vizio appare difficilmente configurabile nel caso di specie.

7.2. Rinvii ad atti della Giunta e recenti tendenze nel sistema delle fonti

Avviandosi alla conclusione, è necessario spostare lo sguardo sugli effetti di ordine generale prodotti dalla prassi in esame, cercando di metterla in relazione con alcune delle tendenze più recenti che connotano il sistema delle fonti del diritto nella cornice della crisi economica.

Un profilo che merita attenzione – non necessariamente in termini problematici – è rappresentato dal rapporto tra l'oggetto della ricerca e il funzionamento della forma di governo regionale nel suo complesso: pur non costituendo l'oggetto del lavoro in questione, la prassi analizzata sembra inserirsi in quell'ampio filone che conduce allo spostamento di una quota rilevante della produzione normativa dalle assemblee legislative agli esecutivi regionali: anche a livello regionale il potere esecutivo si è consolidato nel ruolo di *dominus* del procedimento legislativo, con una quota significativa della produzione legislativa regionale di iniziativa della Giunta⁸⁸. Non è un caso che i rinvii alle deliberazioni della Giunta regionale riguardino materie caratterizzate da un elevato tasso di tecnicità, che possono essere meglio disciplinate dall'esecutivo rispetto alle assemblee legislative. Vi è però un aspetto che merita di essere evidenziato:

⁸⁶ Cfr. Corte cost., sentt. nn.413/1988, 163/1991. In dottrina, si veda A.a.v.v., *Le leggi di interpretazione autentica tra Corte costituzionale e legislatore*, Quaderni della Rivista di diritto costituzionale, a cura di A. ANZON, Giappichelli, Torino, 2002.

⁸⁷ Cfr. A. MOSCARINI, *Sui decreti del governo di natura non regolamentare*, in www.associazionetalianadeicostituzionalisti.it.

⁸⁸ Cfr. B. CARAVITA - M. LUCIANI, *La ridefinizione del sistema delle fonti: note e materiali*, in *Pol. dir.*, 1986, II, 263 ss.; F. CERRONE, *La potestà regolamentare tra forma di governo e sistema delle fonti*, Torino 1991; N. LUPO, *Politiche pubbliche e poteri normativi tra parlamento e governo*, in *Governi ed economia*, a cura di V. ATRIPALDI, G. GAROFALO, C. GNESUTTA, P.F. LOTITO, Padova 1998, 121 ss. Sul fondamento della potestà regolamentare del Governo nella scelta della Costituzione di configurare il Governo come organo di indirizzo e di normazione cfr. anche L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, cit., 356 ss. Cfr. *retro*, Tabella 7.

nel caso delle Regioni non sono le Giunte ad esercitare in modo fraudolento tale potestà, ma sono i Consigli regionali stessi a rinviare ad atti della Giunta anche in settori che potrebbero essere disciplinati con regolamento. La fonte in questione si trova in uno stato di crisi che la affligge sin dalla sua nascita, schiacciata tra la legge regionale da un lato e le delibere di Giunta dall'altro. La mancata affermazione del regolamento regionale affonda a sua volta le proprie radici nella crisi della legge regionale, ridotta «a svolgere una funzione di tipo integrativo (se non esecutivo) delle linee determinate a livello nazionale e comunitario, salvo che per alcuni settori dell'organizzazione amministrativa regionale ed a qualche legislazione di spesa»⁸⁹.

L'altra grande tendenza riconducibile alla prassi del rinvio ad atti della Giunta è rappresentata dall'importanza che il fattore tempo ha assunto nella produzione normativa: come si è visto, il principale motivo per cui le Regioni ricorrono alle delibere di Giunta è rappresentato dalla necessità di provvedere con urgenza in ambiti – come quello economico – in cui tale esigenza si fa sentire in modo pressante. Quest'ultimo aspetto si collega poi alla seconda macro-tendenza in cui si inserisce tale categoria di rinvii, che può essere identificata nella tendenza all'uso disinvolto delle fonti del diritto, piegate a seconda delle specifiche esigenze cui l'ordinamento ritiene di dover far fronte, drammaticamente evidente nel periodo attuale segnato dall'emergenza sanitaria.

8. Conclusioni

In sede conclusiva, si possono formulare due ordini di considerazioni che riguardano più da vicino il tema delle fonti del diritto in ambito regionale.

In primo luogo, la distinzione tra regolamenti e atti amministrativi generali sembra aver perso in parte rilevanza, rientrando entrambi nella competenza della Giunta regionale ed essendo sottoposti alla medesima tutela dal punto di vista giurisdizionale. La prospettiva indicata dalla Corte costituzionale nel giudizio sui conflitti tra Stato-Regioni appare ragionevole: al di là della questione teorica sull'ammissibilità delle fonti secondarie atipiche a livello regionale – la cui attualità appare ridimensionata dopo la riforma del Titolo V – ciò a cui si deve guardare è il contenuto delle disposizioni, al fine di comprendere se possano ledere il riparto della potestà regolamentare tra lo Stato e le Regioni e, allo stesso tempo, le posizioni giuridiche dei singoli. Va ribadito che la Corte si è occupata della questione al solo fine di risolvere controversie sul riparto di competenze e, pertanto, ogni altra considerazione in ordine all'ammissibilità delle fonti secondarie atipiche deve essere incasellata all'interno di tale quadro. Come si è avuto modo di constatare, la giurisprudenza costituzionale ha recentemente censurato una legge regionale che consentiva la modifica di un allegato

⁸⁹ U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, fasc. 3-4/2000, 592.

tecnico con un regolamento della Giunta, in violazione del procedimento di delegificazione stabilito nello Statuto regionale: rimane ancora da chiarire la portata di tale nuovo orientamento giurisprudenziale e la sua eventuale applicabilità alle delibere di Giunta adottate in luogo dei regolamenti.

In secondo luogo, alla luce di quanto evidenziato, tali rinvii al momento non sembrano poter andare incontro ad un giudizio di illegittimità netto, pur rimanendo insoluto il problema della scarsa pubblicità di tali delibere.

L'approccio attraverso cui esaminare la prassi oggetto di questo lavoro sembra andare nel senso di considerarla come un fenomeno esistente e in continua evoluzione, che anche se non desta immediate preoccupazioni circa la sua legittimità, deve essere monitorato con attenzione alla luce del recente orientamento della Corte costituzionale. È evidente che qualora il numero di rinvii assumesse dimensioni abnormi, ciò comporterebbe uno svuotamento della funzione legislativa dei Consigli regionali, che verrebbe assunta, di fatto, dalle Giunte, con tutto ciò che ne deriverebbe in ordine al rispetto della forma di governo regionale tratteggiata dalla Costituzione. Al momento, tuttavia, il problema di questa prassi non andrebbe individuato tanto sul piano della legittimità, quanto su quello della qualità della legislazione: rinvii eccessivi ad atti dell'esecutivo regionale complicano il quadro normativo e impediscono la piena conoscibilità del contenuto e della portata delle disposizioni di rango primario.