

ARTICOLI

Il potere regolamentare negli statuti regionali e nella prassi

di GIOVANNI DI COSIMO

1. Queste brevi note riguardano l'applicazione dei nuovi statuti delle Regioni ordinarie. A tal fine mi concentro sul tema del potere regolamentare, che costituisce un buon banco di prova per saggiare la bontà delle soluzioni adottate dagli statuti. Più precisamente, prendo in esame i dati relativi all'applicazione delle disposizioni sulla titolarità del potere regolamentare, tenendo conto dei quattro modelli che si ricavano dai testi: *a)* competenza della Giunta regionale; *b)* competenza del Consiglio regionale; *c)* competenza suddivisa con prevalenza del Consiglio; *d)* competenza suddivisa con prevalenza della Giunta¹.

2. Il primo modello si trova nello statuto della Regione Puglia che consegna l'intera potestà regolamentare alla Giunta regionale. Nella prassi questa scelta ha comportato un notevole incremento della produzione regolamentare. Nell'arco di tempo 2005/2009 i regolamenti sono più che raddoppiati rispetto ai cinque anni precedenti². Per di più, alcuni atti hanno una chiara rilevanza politica come, per esempio, il regolamento di riordino della rete ospedaliera³. Ne risulta una decisa valorizzazione della leva regolamentare e del

¹ Per maggiori particolari sui modelli rinvio a G. DI COSIMO, *La potestà regolamentare negli statuti*, in *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi Statuti regionali*, a cura di P. CARETTI, Torino 2006, 206 ss.

² 140 regolamenti contro 58 (fonte: *Rapporto sulla legislazione regionale gennaio 2009-febbraio 2010 e sintesi dell'ottava legislatura*). Lo statuto è entrato in vigore nel maggio 2004.

³ Reg. 18/2010, oltretutto adottato con procedura d'urgenza (su questo aspetto torno fra un attimo). Altro esempio, il recente regolamento sui sistemi turistici locali (19/2011), anch'esso adottato d'urgenza.

ruolo della Giunta, sia dal punto di vista quantitativo che da quello qualitativo.

3. Dalla prassi emerge un altro segnale che va nella medesima direzione. Si tratta del ricorso alla procedura d'urgenza prevista dallo statuto, che impedisce la tempestiva espressione del parere della commissione consiliare competente per materia. Più della metà dei regolamenti del 2009 sono stati dichiarati urgenti⁴. La tendenza (che per inciso costituisce l'ennesima conferma della radicata propensione degli esecutivi ad abusare delle clausole normative sull'emergenza)⁵ si accentua nell'anno successivo, quando la Giunta regionale adotta in via d'urgenza il 70% dei regolamenti⁶.

Dato che il parere della commissione consiliare viene acquisito solo a cose fatte, dopo l'entrata in vigore dell'atto, questo largo ricorso alla procedura d'urgenza comporta una scarsa efficacia del controllo consiliare sull'attività regolamentare della Giunta. In effetti, da quel che ho potuto appurare⁷, in questi casi la commissione si limita a prendere atto del regolamento esprimendo parere favorevole, come è avvenuto per il citato regolamento sulla rete ospedaliera⁸.

4. Invece, la circostanza che nella procedura ordinaria il parere sia preventivo, potenzialmente consente al Consiglio di influenzare i contenuti del testo, come in effetti accade nei casi in cui la Giunta modifica il testo accogliendo le indicazioni della commissione consi-

⁴ Per la precisione, 20 regolamenti su 36 (fonte: *Rapporto sulla legislazione regionale* cit.).

⁵ Sul tema si può vedere il mio *Costituzione ed emergenza terroristica*, in *Le regole dell'eccezione*, a cura di M. MECCARELLI, P. PALCHETTI, C. SOTIS, Macerata 2011, 323 ss. (e in www.forumcostituzionale.it).

⁶ Ossia 17 regolamenti su 24 (fonte: sito web del Bollettino ufficiale). Il dato diventa ancora più significativo se si considera l'inizio della IX legislatura, da maggio a dicembre 2010, quando è stato dichiarato urgente ben l'83% dei regolamenti approvati (*Rapporto sulla legislazione regionale 2010 – IX Legislatura*). Nei primi 7 mesi del 2011 la percentuale scende al 64% (fonte: sito del Bur).

⁷ Il sito del Consiglio regionale pubblica l'attività delle commissioni consiliari solo a partire dal luglio 2010; alcuni dati si ricavano dalle delibere della Giunta di adozione dei regolamenti (che sono pubblicate nel sito a partire dal 23 febbraio 2010).

⁸ Altro esempio: i pareri relativi al «regolamento generale dei regimi di aiuto in esenzione», inizialmente approvato con procedura d'urgenza e poi più volte modificato sempre con la medesima procedura (il primo regolamento della serie è il n. 9/2008). In un altro caso il parere è favorevole con raccomandazioni (parere relativo al reg. 13/2010).

liare⁹. Naturalmente, siccome il parere – benché obbligatorio – non è vincolante, si danno anche casi in cui le proposte di modifica suggerite dalla commissione consiliare non vengono accolte dalla Giunta¹⁰. Altrettanto evidente è che la procedura ordinaria presuppone che le commissioni consiliari facciano diligentemente la loro parte, esprimendo il parere entro il termine di trenta giorni previsto dallo statuto. Altrimenti, sempre per dettato statutario, il parere va considerato favorevole, come è accaduto in alcuni casi recenti (il dato è tanto più significativo in quanto, come detto, i regolamenti adottati con la procedura ordinaria sono la minor parte)¹¹.

Da questo punto di vista, diversa è l'esperienza di tre Regioni che optano per la soluzione più vicina a quella pugliese, ossia suddividono la competenza regolamentare assegnando la prevalenza alla Giunta¹², e per le quali dunque si pone in termini sostanzialmente simili il problema di assoggettare a controllo l'esercizio del potere regolamentare da parte dell'esecutivo. Nella Regione Lombardia le commissioni hanno tempestivamente espresso il parere per quasi tutti i regolamenti approvati dalla Giunta dopo il nuovo statuto¹³. Possiamo supporre che uno dei fattori che spiegano questa differenza sia la maggiore durata del termine, esattamente il doppio di quello fissato dallo statuto pugliese. Tuttavia, il termine breve di venti giorni previsto nella Regione Umbria è stato rispettato per il 96% dei regolamenti adottati dopo il nuovo statuto¹⁴. Allo stesso modo, nella Regione Toscana, il «parere della commissione consiliare è stato ordi-

⁹ Vedi per es. le delibere della Giunta regionale relative al regolamento per l'assistenza domiciliare per trattamenti riabilitativi (2336/2010 e 1752/2011), e al regolamento di organizzazione del distretto socio sanitario (695/2011).

¹⁰ Cfr. per es. del. 2453/2010 relative alle modifiche al regolamento sulle attività di spettacolo.

¹¹ Per quel che ho potuto appurare, nell'ultimo periodo, il parere non è stato espresso per i seguenti regolamenti: 3/2011, 5/2011, 15/2011, 1/2010, 3/2010, 7/2010, 8/2010, 9/2010, 10/2010.

¹² Alcuni statuti assegnano alla Giunta la potestà regolamentare relativa all'attuazione e all'esecuzione delle leggi regionali e riservano al Consiglio l'approvazione dei regolamenti delegati dallo Stato rientranti nelle materie esclusive statali (Lombardia; Lazio; Emilia-Romagna; Umbria; Liguria; Toscana; Calabria; Piemonte). Posto che i casi di attuazione ed esecuzione delle leggi regionali sono di gran lunga prevalenti, questi testi attribuiscono alla Giunta la quota maggiore del potere regolamentare.

¹³ 19 su 21 (dati dal sito del Bollettino ufficiale della Regione; aggiornamento a fine luglio 2011).

¹⁴ 56 regolamenti sui 58 dell'VIII legislatura. Il termine è stato rispettato anche per ciascuno dei 7 regolamenti dell'attuale legislatura (fonte: *Banca dati normativa nel sito della Regione*; dato aggiornato alla fine di luglio 2011).

nariamente espresso nei trenta giorni previsti»¹⁵. Ciò confuta la supposizione e lascia sul campo spiegazioni di natura differente, relative ai rapporti fra gli organi politici regionali e alla funzionalità dell'assemblea. In effetti, il *Rapporto sulla legislazione* toscano mette in evidenza come le commissioni abbiano reso i pareri «in chiave di collaborazione con l'esecutivo, il quale nella maggior parte dei casi ha recepito le proposte migliorative formulate dalle commissioni». Più della metà dei pareri suggerisce specifici emendamenti al testo che nella maggior parte dei casi sono stati accolti dalla Giunta¹⁶. Il che mostra come il sistema dei pareri consiliari possa costituire un efficace strumento di controllo/condizionamento dell'attività regolamentare dell'esecutivo.

5. Una diversa forma di controllo consiliare è prevista dallo statuto della Regione Campania (che pure adotta il modello con prevalenza dell'esecutivo). Il testo stabilisce che i regolamenti deliberati dalla Giunta siano sottoposti all'approvazione del Consiglio regionale. La previsione ha trovato inizialmente applicazione per i quattro regolamenti del 2009, tre dei quali sono stati approvati nella medesima seduta consiliare¹⁷.

Ma nell'anno successivo, quando la produzione regolamentare è quasi triplicata, il Consiglio si è pronunciato in tempo solo una volta, nonostante che lo statuto stabilisca il termine ampio di sessanta giorni, con la conseguenza (pure prevista dallo statuto) che essi sono stati ugualmente emanati e pubblicati¹⁸. Ration per cui questa modalità di controllo, che rimette all'intera assemblea la valutazione del testo, e dunque sulla carta parrebbe più efficace del sistema dei pareri espressi dalle commissioni, in concreto è risultata meno efficace del controllo esercitato nelle Regioni dove le commissioni consiliari hanno espresso tempestivamente il parere.

¹⁵ *Rapporto sulla legislazione gennaio 2009-febbraio 2010 e sintesi dell'ottava legislatura*, cap. *L'attività regolamentare*, redatto da D. CONSIGLIO, A.M. FRANCHI, M. MINGIONI.

¹⁶ I pareri che, con varie formulazioni, propongono emendamenti ai testi proposti dalla Giunta sono 22 su 37 (fonte: *Rapporto sulla legislazione* cit.).

¹⁷ *Rapporto sulla legislazione regionale. VIII legislatura* (giugno 2010).

¹⁸ Su un totale di 11 regolamenti ne è stato approvato uno solo (*Rapporto* cit.). Nei primi 7 mesi del 2011, il Consiglio si è pronunciato sulla metà dei 4 regolamenti approvati (fonte: dati tratti dal sito del Bollettino ufficiale).

6. Veniamo al secondo modello. Lo statuto della Regione Abruzzo affida tutta la potestà regolamentare al Consiglio regionale e dunque fa la scelta opposta rispetto allo statuto della Puglia. La conseguenza è che nell'VIII legislatura sono stati approvati soltanto sei regolamenti¹⁹. Decisamente pochi rispetto ai centotrentasette regolamenti che la Regione Puglia ha sfornato nel medesimo arco temporale²⁰. La Giunta recupera un piccolo margine d'azione nella fase dell'iniziativa, visto che ha proposto tutti e sei i regolamenti²¹.

A risultati quantitativamente simili a quelli della Regione Abruzzo porta la scelta dello statuto della Regione Marche di subordinare alla espressa previsione legislativa l'esercizio della potestà regolamentare da parte della Giunta (è il modello della potestà regolamentare suddivisa con prevalenza del Consiglio regionale)²². Nell'VIII legislatura si contano venti regolamenti per 4/5 approvati dal Consiglio regionale²³; inoltre, quasi un terzo dei sedici regolamenti di provenienza consiliare sono stati proposti da consiglieri, il che significa che l'intero *iter* di formazione dell'atto, dalla proposta fino all'approvazione, si è svolto nell'ambito dell'assemblea legislativa²⁴.

7. Il modello più diffuso suddivide la potestà regolamentare fra esecutivo e legislativo assegnando la prevalenza alla Giunta. In Toscana questa scelta ha portato ad approvare centodieci regolamenti nel corso dell'VIII legislatura contro i sessantatre della legislatura precedente²⁵. Un incremento considerevole fa registrare anche la Regione Lazio, che dopo lo statuto ha quadruplicato la produzione re-

¹⁹ *Rapporto sullo stato della legislazione 2008 e VIII legislatura* (la legislatura si è conclusa anticipatamente nel dicembre del 2008). Dalla banca dati dei regolamenti regionali presente nel sito della Regione risulta che nell'attuale legislatura è stato approvato un solo regolamento, il n. 1/2009 (dato riferito ai primi 7 mesi del 2011).

²⁰ Fonte: banca dati *Leggi regionali d'Italia*.

²¹ Fonte: *Rapporto sullo stato della legislazione. Secondo semestre 2005 e anno 2006 e Rapporto sullo stato della legislazione. Anno 2007*.

²² Lo statuto delle Marche assegna al Consiglio regionale tanto la potestà regolamentare relativa all'attuazione e all'esecuzione delle leggi regionali, quanto la competenza ad approvare i regolamenti delegati dallo Stato e quelli di attuazione degli atti comunitari. La competenza della Giunta scatta solo in via eccezionale su autorizzazione della singola legge regionale.

²³ Nell'attuale legislatura il fenomeno pare attenuarsi: a fine luglio 2011, solo 1 regolamento dei 4 approvati viene dal Consiglio (fonte: Bur nel sito della Regione); tuttavia pare ancora prematuro dedurne un cambio di registro.

²⁴ Fonte: banca dati delle leggi nel sito del Consiglio regionale.

²⁵ Fonte: *Rapporto sulla legislazione* cit. Lo statuto è entrato in vigore nel febbraio del 2005.

golamentare, passando dai ventuno atti della VII legislatura agli ottantacinque della VIII legislatura²⁶. Stesso discorso per il Piemonte dove si è passati dai diciassette regolamenti della VI legislatura, a sessantasette nella VII e a ottantatre nell'VIII²⁷, e per la Regione Calabria che fra il 2005 e il 2009 ha approvato il 62% dell'intero stock di regolamenti vigenti²⁸.

In tutti e tre i casi si tratta di performance assimilabili a quella della Puglia²⁹. Effettivamente, queste Regioni adottano soluzioni vicine, caratterizzate dalla prevalenza della Giunta, in un caso esclusivo titolare della potestà regolamentare, negli altri titolare prevalente. Il dato farebbe pensare che l'attribuzione – esclusiva o prevalente – della potestà regolamentare alla Giunta determini un incremento significativo della produzione regolamentare. E dunque che a fare la differenza sia lo statuto, nel senso che se privilegia il Consiglio si ottiene una bassa produzione regolamentare, mentre se privilegia la Giunta si raggiunge un'alta produzione regolamentare.

8. Tuttavia, altre Regioni che pure assegnano la prevalenza alla Giunta non raggiungono risultati comparabili a quelli di Toscana, Lazio, Piemonte e Calabria. Per esempio in Emilia-Romagna, «nel corso della VII e VIII legislatura, e, dunque, sia prima che dopo l'adozione del nuovo statuto, la produzione regolamentare regionale risulta piuttosto esigua»³⁰. Andamento analogo in Lombardia, dove, dopo l'approvazione dello statuto avvenuta nel settembre del 2008, non si registra un apprezzabile aumento dei regolamenti rispetto al

²⁶ Fonte: banca dati nel sito della Regione. Nuovo statuto in vigore dal novembre 2004.

²⁷ Il dato della VI legislatura è contenuto nel *Primo rapporto sulla legislazione regionale piemontese* (maggio 2001); gli altri dati nell'*Ottavo rapporto* (dicembre 2010). Tuttavia, si osserva un aumento dei regolamenti già prima dell'approvazione dello statuto (marzo 2005), nella VII legislatura, quando ne sono stati approvati 67 (fonte: banca dati Arianna nel sito del Consiglio regionale). Lo statuto è in vigore dal marzo 2005.

²⁸ 39 regolamenti su 62 vigenti al 31 dicembre 2009 (fonte: *Sesto rapporto sulla legislazione regionale. Anno 2009*). Lo statuto calabrese è in vigore dall'ottobre 2004.

²⁹ Anche la produzione regolamentare della Regione Umbria aumenta in misura significativa dopo l'approvazione del nuovo statuto, passando dai 35 regolamenti della VII legislatura ai 58 della legislatura successiva (fonte: banca dati normativa nel sito della Regione).

³⁰ *Ottavo rapporto sulla legislazione della Regione Emilia-Romagna VIII Legislatura – 16 maggio 2005/10 febbraio 2010*, pag. 131. Lo statuto è entrato in vigore nell'aprile 2005.

periodo precedente³¹, e in Liguria, dove il numero di regolamenti è rimasto sostanzialmente invariato³². In altri termini, in queste Regioni l'intervento dello statuto, che ha indicato l'esecutivo come titolare prevalente del potere regolamentare, non sembra aver mutato sostanzialmente la situazione; e dunque sotto questo profilo sono assimilabili più all'Abruzzo e alle Marche, che alle altre Regioni che hanno scelto lo stesso modello a prevalenza della Giunta.

Probabilmente, ciò si spiega con l'ampio ricorso ad atti che hanno contenuto normativo ma non sono formalmente regolamenti³³. Atti come le delibere della Giunta regionale lombarda che dettano linee guida per l'applicazione di leggi regionali³⁴, oppure le delibere della Giunta dell'Emilia-Romagna che introducono disposizioni applicative di leggi regionali³⁵.

Come è noto, questa prassi si afferma sotto il vecchio art. 121 secondo comma della Costituzione, che riservava la potestà regolamentare al Consiglio regionale, lasciando la Giunta priva di strumenti normativi. Era la soluzione adottata per intervenire normativamente nei casi in cui il Consiglio non disponeva delle necessarie competenze e conoscenze, che erano in possesso invece dell'organo esecutivo. Non meraviglia che la soluzione sia tuttora adottata nella Regione Abruzzo, le cui leggi frequentemente rimandano per la loro attuazione ad atti della Giunta diversi dal regolamento, visto che il suo statuto ha mantenuto la precedente impostazione dell'art. 121 secondo comma³⁶.

³¹ Nella VIII legislatura si contano 37 regolamenti: 22 approvati dal Consiglio fino al nuovo statuto, e 15 approvati dalla Giunta dopo (*Rapporto 2009-2010 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale*).

³² *Rapporto 2010 sullo stato della legislazione*: 23 regolamenti nella VII, 24 regolamenti nella VIII (lo statuto è entrato in vigore il 5 maggio 2005).

³³ Il fenomeno dei provvedimenti «che, pur non avendo formalmente il *nomen iuris* di regolamento, ne potrebbero assumere le caratteristiche per ragioni sostanziali e di contenuto», è evidenziato dal *Rapporto 2008 sullo stato della legislazione e sul rendimento istituzionale del Consiglio regionale* della Regione Lombardia.

³⁴ Vedi per es. del. 8/11297 del 2010, del. 8/1145 del 2010, del. 8/8757 del 2008. Altro es. la delibera che disciplina le modalità di funzionamento di una consulta regionale (del. 1438/2011).

³⁵ Per es. del. 123/2011, del. 1205/2011. In qualche caso le disposizioni applicative riguardano leggi statali (per es. del. 1287/2009).

³⁶ Il *Rapporto 2009 sullo stato della legislazione regionale* cit. mette in evidenza che 6 leggi fra quelle approvate nell'anno «prevedono l'adozione da parte della Giunta di ben n. 70 atti attuativi». Il fenomeno diventa meno appariscente l'anno successivo: 24 rinvii ad atti della Giunta (*Rapporto sullo stato della legislazione regionale – Anno 2010*). Anche nella Regione Marche si osserva un diffuso ricorso ad

Più sorprendente che accada anche in alcune delle Regioni che hanno affidato la titolarità del potere regolamentare alla Giunta. La spiegazione più probabile è che i provvedimenti di attuazione della normativa primaria diversi dai regolamenti offrono il vantaggio di sfuggire al controllo del Consiglio regionale, che abbiamo visto può risultare piuttosto penetrante. In aggiunta giocano considerazioni di ordine culturale che portano l'apparato burocratico a perpetuare impostazioni consolidate malgrado il mutamento di scenario.

9. Conclusione: i dati relativi all'applicazione dei nuovi statuti regionali confermano che l'attribuzione (esclusiva o prevalente) della potestà regolamentare al Consiglio deprime la produzione di regolamenti, in linea di continuità con quel che accadeva sotto il vecchio art. 121 secondo comma della Costituzione. Ma non vale l'ipotesi reciproca: la scelta di assegnare (in via prevalente o esclusiva) la competenza regolamentare alla Giunta non porta automaticamente a un incremento dei regolamenti nelle Regioni in cui, per introdurre contenuti normativi sub-legislativi, l'amministrazione regionale preferisce avvalersi di atti della Giunta che non sono formalmente regolamenti. In queste Regioni risulta conseguentemente mortificata la scelta statutaria di valorizzare la leva regolamentare mettendola nelle mani dell'esecutivo.

atti di questo tipo: dopo l'entrata in vigore dello statuto sono state approvate 120 delibere di Giunta aventi ad oggetto linee guida (v. per es. la del. 1523/2010 che detta linee guida il cui testo è suddiviso in articoli) e 33 delibere aventi ad oggetto disposizioni attuative (dati dal sito www.norme.marche.it).