

Esperienze di “fuga dalla legge” tratte dall’ultima legislatura nazionale e regionale*

di Gianliborio Mazzola

Sommario: 1. Introduzione. - 2. La produzione legislativa nazionale. - 3. Il decreto-legge. - 4. La questione di fiducia. - 5. La delega legislativa. - 6. La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare. - 7. Le ordinanze di protezione civile. - 8. La potestà legislativa regionale. - 9. La potestà legislativa regionale. - 9.1. La legislazione regionale nel 2010. - 10. La potestà regolamentare. - 10.1. La potestà regolamentare nel 2010. - 11. Considerazioni sulla potestà normativa delle Regioni

1. Introduzione

Il mito ottocentesco dell’onnipotenza della legge è tramontato inducendo molti studiosi di Diritto a parlare di “crisi della legge”. I profondi mutamenti economici, politici, sociali ed istituzionali del XX secolo hanno influito profondamente non solo sulla concezione della legge ma sull’intero assetto delle regole di produzione normativa.

Il terzo millennio sta confermando tale crisi determinata dalla nascita di nuove fonti normative e di procedure alternative a quelle tradizionali nella creazione del diritto.

Nonostante la Costituzione abbia ribadito il ruolo centrale dell’organo rappresentativo, il Parlamento, la prassi si è sempre più discostata dal disegno costituzionale essendosi rafforzato il potere dell’esecutivo.

Da questo nuovo assetto politico e sociale, caratterizzato da una società sempre più articolata e frammentata, sono scaturite una serie di conseguenze, tra cui: la violazione della separazione dei poteri; l’alterazione della forma di governo e degli equilibri istituzionali; la proliferazione di tante fattispecie normative.

* Il presente articolo costituisce una rielaborazione della lezione tenuta dall’autore a Firenze il 28 febbraio 2012 nell’ambito del Seminario di studi e ricerche parlamentari “Silvano Tosi”. I dati utilizzati sono tratti dal volume *Fuga dalla legge?*, a cura di R. Zaccaria, Grafo editore, 2011 e dal *Rapporto 2011 sulla legislazione tra Stato, Regioni ed Unione europea*, Camera dei deputati, 2011.

Nella XVI Legislatura tutto ciò ha assunto dei tratti paradossali e sempre più si è prodotto uno scambio di ruoli tra gli organi politici fondamentali del Paese: Parlamento e Governo.

Il periodo cui si fa riferimento riguarda il triennio Aprile 2008- Aprile 2011.

Analizzando quantitativamente i dati nel triennio 29 aprile 2008 - 28 aprile 2011 emerge che sono state approvate 207 leggi.

Di queste l'82,13% è di iniziativa governativa, mentre solo il 16,43% è di iniziativa parlamentare.

Lo strumento legislativo cui ricorrere (esempio legge ordinaria, decreto legge, legge delega etc.) è deciso dal Governo; gli oggetti e le priorità su cui intervenire sono fissati dal Governo; il Governo si attribuisce altresì poteri legislativi, ad esempio, mediante il ricorso alle leggi delega od ad altri strumenti che saranno analizzati successivamente.

Una situazione simile ha indotto alcuni studiosi a parlare di «Governo legislatore» per indicare lo stato dei rapporti fra Governo e Parlamento.

Il procedimento legislativo ordinario è diventato “residuale” e le distorsioni delle procedure parlamentari sono evidenti.

A tutto ciò si aggiunge il frequente ricorso da parte del Governo alla “questione di fiducia” che di fatto impedisce la modifica di un testo legislativo ed obbliga il Parlamento ad una votazione finale su un articolato “preconfezionato”.

È importante tuttavia sottolineare come l'aumento della produzione normativa governativa sia conseguenza di una pluralità di fattori non solo interni ma anche esterni al contesto istituzionale.

Nel contesto politico in cui viviamo spesso le difficoltà scaturiscono anche da vicende di natura economica e sociale.

Si pensi allo sviluppo tecnologico ed all'evoluzione dei mercati in regime di economia aperta e di globalizzazione che spesso richiedono decisioni immediate. A tutto ciò si aggiunge la ridotta capacità di mediazione sociale del sistema dei partiti e soprattutto la “contestata lunghezza” del procedimento legislativo ordinario per cui il Governo non “disporrebbe” di tempi certi per l'esame dei testi normativi.

Spesso il Governo utilizza la decretazione d'urgenza per realizzare il proprio indirizzo politico e ricorre frequentemente a disposizioni che determinano un'auto-attribuzione di competenze a vantaggio di soggetti dell'Amministrazione attiva e più in generale del Governo.

Nel periodo considerato, in presenza di tale abuso, l'attuale Presidente della Repubblica è intervenuto ripetutamente, con lettere motivate, evidenziando: la scarsa qualità della legislazione; l'impossibilità da parte delle Assemblee parlamentari di effettuare un esame accurato; la difficoltà per gli uffici del Capo dello Stato di procedere ai relativi controlli.

Il Presidente della Repubblica ha così attribuito al Governo la responsabilità dell'eterogeneità e dell'ampiezza delle materie trattate e, nel contempo, ha cercato di stimolare il Parlamento a farsi carico in maniera più responsabile dei controlli sulle iniziative governative.

Tale funzione di stimolo da parte della Presidenza della Repubblica è stata assai utile ed è proseguita anche in una fase successiva.

L'ultima lettera del Presidente della Repubblica del 23 febbraio 2012 è stata inviata ai Presidenti di Camera e Senato, Gianfranco Fini e Renato Schifani, nonché al Presidente del Consiglio, Mario Monti, per evidenziare i contenuti della sentenza n.22 del 2012 della Corte costituzionale.

Tale decisione della Corte ha annullato un articolo della legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2010 n. 225 (cd. “mille proroghe”) per “estraneità alla materia ed alle finalità del medesimo”; la norma in oggetto, a giudizio della Corte, è stata approvata in violazione dello

speciale procedimento di conversione in legge di un decreto- legge previsto dall'articolo 77 della Costituzione.

In questo scenario poco rassicurante è evidente che non è solo la legge ad aver perso il suo originario ruolo descritto dalla Costituzione, ma è l'intero sistema delle fonti normative a risultarne alterato.

L'inarrestabile perdita di centralità della legge può essere considerata causa ed effetto sia dell'indebolimento dell'istituzione parlamentare che del contestuale rafforzamento dell'organo esecutivo.

2. La produzione legislativa nazionale

Da un'analisi statistico-quantitativa effettuata sulla produzione legislativa dei primi tre anni dell'attuale Legislatura (dal 29 aprile 2008 al 28 aprile 2011) è emerso, in maniera particolarmente accentuata rispetto ad altri periodi, un *caos* normativo con scarso rispetto nei confronti dei principi costituzionali.

A tal proposito è utile fare un confronto tra l'approvazione da parte del Parlamento delle leggi nella procedura ordinaria ed il ricorso del Governo a strumenti legislativi e non legislativi atipici.

Da una prima analisi è confermata l'impressione che le grandi scelte di politica legislativa non siano effettuate più dall'organo legislativo ma dall'esecutivo.

Per quanto concerne il primo aspetto, su 226 leggi approvate dal Parlamento circa un terzo (65) sono leggi di conversione di decreti-legge; poco più di un terzo (88) sono leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali; mentre il rimanente terzo (73) è ripartito come di seguito indicato: 12 sono leggi di bilancio, 2 sono leggi comunitarie e 59 sono leggi parlamentari, in alcuni dei casi su tematiche micro settoriali¹.

È bene, inoltre, ricordare che nel triennio considerato (29 aprile 2008 - 28 aprile 2011), l'esecutivo ha fatto frequentemente ricorso ai seguenti strumenti legislativi, sui quali ci si soffermerà nel prosieguo:

¹ Nel periodo considerato (aprile 2008 - aprile 2011) le leggi più significative sarebbero 13 e tra esse è opportuno ricordare :

1. Legge antimafia, n.132 del 2008;
2. Legge sul ciclo dei rifiuti, n. 6 del 2009;
3. Legge in materia di efficienza delle pubbliche amministrazioni, n.15 del 2009;
4. Legge sul federalismo fiscale, n. 42 del 2009;
5. Legge in materia di sviluppo economico e processo civile, n. 69 del 2009;
6. Legge concernente la sicurezza pubblica, n. 94 del 2009;
7. Legge in materia di energia, n. 99 del 2009;
8. Legge sulla riforma della contabilità pubblica, n.196 del 2009;
9. Legge in materia di sicurezza stradale, n.120 del 2010;
10. Legge riguardante il piano straordinario contro le mafie, n. 136 del 2010;
11. Legge in materia di lavoro, n. 183 del 2010;
12. Legge di riforma dell'università, n. 240 del 2010;
13. Modifica della legge in materia di contabilità pubblica, n. 39 del 2011

A quelle appena citate vanno poi aggiunte due leggi "corpose", sul tema della giustizia: il "lodo Alfano", n. 124 del 2008, e il legittimo impedimento, n. 51 del 2010.

- Decreto-legge;
- Questione di fiducia;
- Delega legislativa;
- Delegificazione e decreti di natura non regolamentare;
- Ordinanze di Protezione civile;

3. Il decreto-legge

Analizzando gli aspetti quantitativi e qualitativi, si nota che il Governo, nel triennio 29 aprile 2008 - 28 aprile 2011, ha adottato ben 74 decreti-legge.

Di questi 74, 10 non sono stati convertiti in legge mentre 4 erano in corso di conversione al 28 aprile 2011. All'inizio della XVI legislatura, le Camere hanno convertito 64 decreti-legge di cui 60 appartenenti al IV Governo Berlusconi e 5 al II Governo Prodi.

È opportuno sottolineare peraltro che talvolta il contenuto di quella parte di decreti-legge non convertiti è stato trasferito all'interno di un'altra legge (ad esempio legge finanziaria 2010), conseguenzialmente sfuggendo al controllo del Capo dello Stato con evidenti ricadute sugli equilibri politico-istituzionali.

Nell'attuale legislatura (XVI), il Governo ha fatto ricorso a decreti-legge eterogenei nei contenuti e riguardanti scelte politico-economiche di notevole importanza: decreti legge "pesanti", come nel caso delle diverse finanziarie e delle varie manovre finanziarie.

Tale prassi non pare innovata dal Governo Monti, il quale sta facendo ricorso al decreto-legge per esigenze economiche, ma talvolta anche su temi non strettamente connessi con la crisi internazionale.

Nel caso di provvedimenti finanziari significativi, che avrebbero chiesto un grosso approfondimento da parte del Parlamento, le Camere hanno dovuto approvare testi "estremamente vasti e complessi" nel giro di qualche giorno, se non addirittura di poche ore. Tutto ciò è stato certamente dettato anche dalla crisi economica-finanziaria internazionale; il ruolo del Parlamento è stato ridotto ad "una funzione notarile" di scelte operate in altre sedi, talvolta, internazionali.

Nel periodo considerato (aprile 2008 - aprile 2011) addirittura alcune manovre finanziarie, da effettuare ai sensi delle leggi di contabilità pubblica alla fine dell'esercizio finanziario, sono state "anticipate" tramite decreto-legge (si pensi ai decreti-legge n.112/2008 e n.78/2010).

Nella legislatura in corso si è ricorso anche a specifiche tecniche come le "catene" dei decreti ed i decreti "a perdere".

Nella prima ipotesi ("catene" di decreti) si susseguono decreti che intervengono tutti sulla stessa materia, mentre nel secondo caso il Governo ha adottato un decreto, che non è stato convertito nei tempi costituzionalmente previsti con la conseguente decadenza, ma i cui contenuti sono stati "salvati" tramite emendamenti approvati nell'ambito della legge di conversione di un altro decreto-legge.

È ovvio che nelle ipotesi richiamate si è frequentemente violata la legge n. 400/1988 e, in particolare, l'articolo 15, relativo ai limiti di contenuto imposti al Governo nell'adozione di un decreto-legge.

La Corte costituzionale, peraltro, sui decreti-legge era intervenuta con una sentenza “storica”, la n. 360 del 1996, con cui sostanzialmente pose fine al fenomeno della reiterazione dei decreti-legge, che in quel periodo aveva raggiunto eccessi “patologici”.

Senza entrare nell’esame delle sentenze della Corte costituzionale in materia, è opportuno ricordare che recentemente la Corte è tornata sul tema, con le sentenze n. 171 del 2007 e n. 128 del 2008, sulla sindacabilità dei presupposti di necessità ed urgenza del decreto-legge.

Ritornando al triennio di riferimento (aprile 2008 – aprile 2011) si fa presente che sono stati emanati decreti-legge per fronteggiare le emergenze ambientali e infrastrutturali, le crisi economico-finanziarie e le missioni internazionali.

È comunque vero che i tempi per affrontare certe contingenze soprattutto di natura economico-internazionale sono stati “ristretti” ed in questo caso la predisposizione di decreti-legge è apparsa opportuna; tuttavia alcuni decreti-legge, il cui esame si sarebbe dovuto concludere nel breve periodo, sono andati avanti con continue approssimazioni, vanificando i requisiti di necessità ed urgenza che costituzionalmente ne avrebbero resa opportuna l’esistenza.

Un esempio eclatante è rappresentato dal decreto-legge “mille proroghe”, n. 225 del 2010, che ha demandato a successivi decreti del Presidente del Consiglio la possibilità di stabilire proroghe più lunghe rispetto a quelle previste inizialmente dal provvedimento d’urgenza.

Sono comunque le caratteristiche intrinseche della decretazione d’urgenza a renderla “appetitiva” agli occhi dell’esecutivo: è sufficiente una deliberazione del Consiglio dei Ministri e la firma del Capo dello Stato per far entrare in vigore la normativa. Il provvedimento ha un grande impatto mediatico e, visto il carattere d’urgenza, si fa pressione sul Parlamento affinché lo converta immediatamente.

Sarebbe comunque importante procedere ad un’analisi dettagliata dello stato di attuazione delle diverse normative contenute nei decreti legge soprattutto di carattere economico; qualora si riscontrasse che molte delle previsioni contenute nei testi legislativi, approvati con somma urgenza, sono rimaste sostanzialmente inapplicate, bisognerebbe dedurre che questo modo di legiferare talvolta genera “confusione e sovrapposizione inutile” di disposizioni di legge.

Con la legge di conversione, inoltre, si realizza una sorta di compartecipazione legislativa tra il Parlamento che approva gli emendamenti e il Governo che ne condivide le scelte.

A tal proposito, si è parlato di “Parlamento emendatore”, facendo riferimento al fatto che il Parlamento tramite i maxi-emendamenti inserisce diversi testi legislativi di iniziativa parlamentare. Da tutto ciò discende spesso il “peggioramento” del testo del decreto-legge con l’introduzione degli argomenti più svariati nell’ambito della normativa in esame.

In tal senso è intervenuta la sentenza n. 22 del 16 febbraio 2012 che si è concentrata sulla legge di conversione dei decreti-legge ed in particolare su alcuni commi dell’articolo 2 della legge n.10 del 2011, che ha convertito in legge il decreto-legge n. 225 del 2010 (cosiddetto “mille proroghe”).

La Corte, nel dichiarare l’incostituzionalità di tali commi, ha ribadito che il procedimento di conversione ha il “vincolo costituzionale dell’omogeneità” delle modificazioni apportate dal Parlamento rispetto al testo del decreto-legge. Qualora tale “omogeneità” manchi – e la modificazione approvata dal Parlamento sia da ritenersi del “tutto estranea” al testo del decreto-legge di iniziativa del Governo – si incorre nell’illegittimità costituzionale della disposizione modificativa contenuta nella legge di conversione. L’ illegittimità non è imputabile ad assenza dei presupposti di necessità ed urgenza delle disposizioni introdotte ma è conseguenza di un uso “improprio” del potere parlamentare di conversione rispetto alle regole dettate dall’articolo 77 della Costituzione.

La soluzione di questo “stato di confusione” non pare essere quella della “sostanziale inemendabilità” del decreto-legge, ma la possibilità di inventare un ruolo nuovo del Parlamento; quest’ultimo deve diventare controllore delle iniziative legislative dell’esecutivo ed avere spazi più larghi di intervento.

Si dovrebbe probabilmente procedere ad una revisione costituzionale e dei regolamenti parlamentari che tenga conto delle potenzialità e dei limiti della decretazione d’urgenza.

La decretazione d’urgenza ha rappresentato per anni l’asse portante dell’azione governativa e ha causato una modifica tacita della Costituzione.

Per ovviare a questa situazione e trovare i giusti rimedi è utile prima studiare attentamente i punti critici del problema; a tale scopo sono stati individuati una serie di indicatori sintomatici del “malessere determinato da una inadeguata gestione”, da parte del Parlamento, del procedimento di conversione del decreto-legge.

Tali caratteristiche potrebbero essere le seguenti :

- l’ampiezza del testo iniziale del decreto-legge;
- la natura intersettoriale del decreto-legge, basata sulla confluenza in un unico decreto-legge di argomenti multi-settoriali ed il conseguente coinvolgimento di un numero elevato di Commissioni cui la proposta legislativa è assegnata;
- la tempistica dei lavori parlamentari; spesso, infatti, le Camere non hanno a disposizione effettivamente 60 giorni per poter esaminare il decreto;
- il costante ricorso alla questione di fiducia;
- il “riuso” dei decreti non convertiti.

È stato altresì utile e possibile individuare delle costanti procedurali nell’utilizzo dei decreti-legge. Infatti la maggior parte dei provvedimenti emanati riguardano:

- Proroghe di termini;
- Manovre economiche e incentivi;
- Emergenze ambientali;
- Esecuzione di obblighi comunitari;
- Missioni internazionali;
- Sicurezza;
- Materia elettorale;
- Organizzazione e funzionamento della giustizia;
- Istruzione, università e ricerca;

Non appare opportuno “demonizzare la prassi applicativa della decretazione d’urgenza”. Confrontandola con l’articolo 77 della Costituzione, è evidente che si è molto lontani dalla visione dei Costituenti sul rapporto fra leggi ordinarie e decreti-legge; attualmente quest’ultimi realizzano il 60% del programma di Governo.

Non basta limitarsi alle constatazioni ma è opportuno indicare nuove prospettive.

Così come avviene nel sistema costituzionale francese, si potrebbero individuare, anche in sede di regolamenti parlamentari, tempi certi per l’esame dei disegni di legge ordinari ed in particolare dei testi legislativi attuativi del programma di governo.

Altro possibile antidoto al ricorso frequente alla decretazione d’urgenza potrebbe essere quello di prevedere, in un articolo 77 della Costituzione riformulato, la sindacabilità dei decreti-legge davanti alla Corte costituzionale; tutto ciò permetterebbe di verificare i caratteri di necessità ed urgenza,

unitamente a quelli dell'uniformità ed omogeneità della legislazione contenuta nei testi normativi in discussione.

4. La questione di fiducia

Il ricorso sistematico alla questione di fiducia rappresenta anch'esso uno strumento in continua crescita che comprime fortemente i poteri del Parlamento, e che si è trasformato da strumento eccezionale ad ordinario. È stato utilizzato spesso dal Governo per superare le divisioni politiche interne alla maggioranza o per evitare l'ostruzionismo da parte dell'opposizione.

Attraverso tale modalità, infatti, il Governo ha la facoltà di sottoporre la continuazione del proprio mandato all'esito del voto parlamentare su una legge o su un emendamento, qualificando tale atto come fondamentale per l'attuazione della propria politica. Qualora il voto parlamentare fosse contrario alle aspettative del Governo quest'ultimo si dovrebbe dimettere.

Tutto ciò, però, condiziona il voto del Parlamento che teme di aprire una crisi cui potrebbe seguirne lo scioglimento delle stesse Camere.

Analizzando quantitativamente questo fenomeno si è dedotto che, nel triennio Aprile 2008 – Aprile 2011, della XVI Legislatura, il Governo ha utilizzato questo strumento in maniera più decisa rispetto alle precedenti Legislature: ha sollevato ben 38 volte la questione di fiducia su 18 disegni di legge di conversione di decreti-legge e su 4 disegni di legge di altra natura. Sul testo legislativo di conversione del decreto legge n.112/2008, la fiducia è stata posta in tutte le tre letture (Camera-Senato – Camera) ed in sei casi è stata avanzata sia alla Camera che al Senato.

Le questioni di fiducia sono state altresì sollevate in 2 sedute sulle comunicazioni del Presidente del Consiglio (29-30 Settembre 2010) al fine di ricompattare la maggioranza di governo e sulle comunicazioni del Ministro per la semplificazione; in quest'ultima vicenda parlamentare l'approvazione della fiducia comportava l'esitazione definitiva dello schema di decreto-legislativo sul federalismo fiscale municipale.

Essendo per la maggior parte fiducie su leggi di conversione di decreti-legge, eterogenei tra loro e destinati a disciplinare scelte “vaste” di tipo politico-economico per il Paese, il ricorso a tale strumento ha provocato uno squilibrio ulteriore nel panorama legislativo già descritto ed un allontanamento sempre “più marcato” dai principi costituzionali.

Il ricorso alla questione di fiducia non pare essersi attenuato con il Governo Monti. Sui Decreti legge di natura economica (es: “Salva Italia”) o riguardanti altre fattispecie (es: “Svuota carceri”) è stata posta la fiducia nonostante l'esecutivo “tecnico” godesse di un'ampia maggioranza parlamentare.

5. La delega legislativa

Come già accennato, nel periodo considerato (Aprile 2008 – Aprile 2011) anche il ricorso alla delega è stato frequente: tale fenomeno era presente anche in altre legislature ma si è accentuato nell'attuale.

Su 217 atti legislativi ben 120 sono stati decreti-legislativi e 70 decreti-legge; nella precedente legislatura, invece, si potevano contare 114 decreti-legislativi, 112 leggi ordinarie e 48 decreti-legge.

È evidente che ci si è abbondantemente allontanati dal disegno costituzionale degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

Un controllo fondamentale sulla delega legislativa dovrebbe essere svolto dal Capo dello Stato su tre versanti:

- al momento dell'autorizzazione alla presentazione del disegno di legge delega alle Camere;
- al momento della promulgazione della legge di delega;
- al momento dell'emanazione dei successivi decreti-legislativi.

Il controllo più importante riguarda gli ultimi due aspetti. In tal senso il Presidente della Repubblica, per rilevare gravi violazioni del dettato costituzionale, può intervenire attraverso il rinvio nell'ambito di queste tre fasi.

Il Capo dello Stato ha sollevato osservazioni ripetutamente sulla tecnica legislativa adottata, anche se è stata individuata la sede parlamentare come il luogo più idoneo per far rispettare i vincoli costituzionali.

Per quanto concerne la delega legislativa il Governo, nel triennio 2008-2011, è ricorso a tale strumento ben 13 volte. Tutto ciò, apparentemente, non sembra essere un dato significativo ma lo diventa se si considera che all'interno di questo tipo di leggi il Parlamento ha approvato ben 282 disposizioni di delega di cui 189 riguardanti la normativa comunitaria.

Il modello costituzionale della delega legislativa è imperniato su alcuni elementi essenziali: oggetto, principi e criteri direttivi e tempo limitato.

In realtà, anziché fissare "oggetti definiti" si conferisce al Governo un potere di riassetto o di riforma di ampie materie se non addirittura di un settore dell'ordinamento; piuttosto che "i principi" si individuano obiettivi generali dell'azione di governo; al posto dei "criteri" si indicano semplicemente dei contenuti generici, lasciando ampia facoltà al Governo di intervento su intere materie; infine per quanto concerne i tempi si procede spesso a proroghe inserendole in altri provvedimenti normativi.

Peraltro il numero di decreti-legislativi adottati dal Governo nel periodo considerato rappresenta circa il 45% delle deleghe approvate dal Parlamento. Trattasi della cosiddetta tecnica "a cannocchiale" per cui alcuni decreti-legislativi rinviando all'adozione di altri atti consentendo al Governo di procedere a deleghe tramite strumenti più semplificati dal punto di vista procedurale e sfuggendo ai controlli costituzionali.

È mutato anche il comportamento delle Commissioni parlamentari: prima controllavano il rispetto dei limiti della discrezionalità governativa concessa dalla legge delega, mentre adesso ambiscono ad un vero e proprio ruolo "co-legislativo".

È indubbio che la prassi della delega legislativa nell'ultimo ventennio si è molto allontanata dal dettato costituzionale.

Non si può negare che quest'uso "difforme" dello strumento della delega abbia realizzato importanti obiettivi: ad esempio le "grandi riforme amministrative" negli anni '90, la coerenza del diritto nazionale con quello comunitario, la cessazione della "micro-legislazione" in tema di organizzazione pubblica e di personale ed infine l'avvio di un'opera di razionalizzazione della normativa esistente (esempio testi unici nelle diverse materie).

Tali obiettivi, probabilmente, non sarebbero stati raggiunti se si fossero rispettati i vincoli costituzionali tra legge ordinaria e delega legislativa.

Un esempio positivo di legge delega è stato quello della legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale. In tal caso, il Governo ha predisposto gran parte dei decreti delegati entro i termini fissati,

salvo una breve proroga, e la Commissione bicamerale sul federalismo fiscale ha avuto la possibilità di svolgere puntualmente il ruolo che le è stato assegnato dalla normativa vigente.

Al marzo 2011, sui primi tre decreti delegati, delle 97 condizioni presentate dalla Commissione bicamerale in sede di emissione dei pareri, il Governo ne avrebbe recepito il cento per cento.

Tuttavia la “procedura virtuosa” seguita in tema di legge 42/2009 non si estende ad altre ipotesi per alcune anomalie:

- le continue modifiche della normativa esistente, per cui la legislazione delegata non riesce a svolgere il suo ruolo “regolatore”;
- l’incapacità del Parlamento di condizionare le scelte attuative del Governo;
- la richiesta frequentemente, da parte del Governo, di riaprire i termini per esercitare le deleghe. Tale fenomeno è particolarmente accentuato quando cambia il Governo e spesso consequenzialmente la maggioranza parlamentare. Il nuovo Governo cancella o snatura riforme attuate precedentemente, senza che il Parlamento abbia possibilità di intervenire tranne che nella concessione della proroga dei termini per l’esercizio della delega. Tale fenomeno è stato definito: “*spoil system* normativo”;
- la previsione di deleghe, spesso consistenti, contenute in leggi di conversione di decreti legge riguardanti altri argomenti o in provvedimenti *omnibus*. Il Governo pertanto non presenta un disegno di legge delega ma si limita ad inserire deleghe della più diversa natura in altri testi legislativi all’esame del Parlamento; tali normative sono approvate in un’unica votazione con il voto di fiducia. Il fenomeno è stato definito delle “deleghe occulte”;
- il disinteresse del Parlamento per la regolazione comunitaria e la cattiva gestione della legge comunitaria. In questa sede spesso vengono compiute quelle “forzature” cui si accennava in precedenza.

6. La delegificazione e i decreti di natura non regolamentare

Un fenomeno che si è affermato nel corso degli anni è stato quello dei “decreti di natura non regolamentare” adottati dal Governo; con questo strumento, oltre ad estendere il proprio ambito di intervento, il Governo sfugge a qualsiasi esame da parte del Parlamento ed alle norme vigenti per l’adozione dei Regolamenti.

I decreti di natura non regolamentare inizialmente furono utilizzati per procedere a processi di delegificazione ma, soprattutto negli ultimi tempi, sono stati utilizzati per materie diverse.

Sono stati interpretati come una forma di “ribellione” contro le procedure dettate dalla legge n. 400/88 e, in particolare, dall’articolo 17, ma soprattutto come una “rivolta” contro le previsioni del nuovo articolo 117, 6° comma, della Costituzione.

Ai sensi della nuova previsione costituzionale, la Regione avrebbe la potestà regolamentare nelle materie di legislazione concorrente; mentre lo Stato potrebbe emanare regolamenti soltanto nelle materie di legislazione esclusiva tassativamente indicate dall’articolo 117 della Costituzione.

Il Governo, ricorrendo alla dizione di decreti di natura non regolamentare, scavalca questa distinzione ed interviene “pesantemente” in materie di competenza concorrente.

Tutto ciò avviene nonostante la Corte costituzionale, con la sentenza n.116 del 2006, li abbia definiti “atti di indefinibile natura giuridica”.

I decreti di natura non regolamentare “difettano” di pubblicità non dovendo rispettare gli stessi obblighi previsti per i regolamenti; è facile rendersi conto quanto sia difficile (se non impossibile) per gli operatori stabilire quali disposizioni siano applicabili alle singole fattispecie (es: in materia universitaria).

Nonostante i rilievi giuridici sollevati, nella XVI legislatura, l'utilizzazione dei decreti di natura non regolamentare è notevolmente aumentata soprattutto per le materie economiche e per la riforma universitaria.

Altra questione fondamentale è quella della “delegazione spuria”, cioè non riconducibile all'articolo 17, secondo comma, della legge n. 400/88.

Invero, si cominciò a trattare di “delegificazione” soprattutto a partire dalla XI legislatura, nel corso della quale, data la difficile situazione politica (erano gli anni di “tangentopoli”), attraverso la legislazione delegata, si affrontarono importanti riforme di settore: si pensi alla legge 23 ottobre 1992 n. 421, con cui si delegò il Governo a riorganizzare la sanità, il pubblico impiego, la previdenza e la finanza territoriale, e con la legge n.537 del 24 dicembre 1993, si avviarono i processi di delegificazione, autorizzando il Governo ad emanare regolamenti da adottare anche nelle legislature successive.

Nella XIII legislatura furono esitati in media tre regolamenti di delegificazione al mese (e complessivamente 179); fondamentali processi di delegificazione furono adottati tramite la legge 15 marzo 1997, n. 59 (cd. “Bassanini 1”) e con la legge 15 maggio 1997, n. 127 (“Bassanini 2”).

Nella XIV legislatura furono adottati 134 regolamenti, con una media di 2,28 regolamenti di delegificazione al mese. Nella XV legislatura si raggiunse la cifra di 66 regolamenti con una media di 2,75 al mese.

Nella XVI legislatura, fino al febbraio 2011, sono stati emanati 59 regolamenti di delegificazione e 113 decreti legislativi.

Tuttavia si è evidenziato che il Governo spesso ricorre addirittura a decreti-legge per procedere a processi di delegificazione. Ciò avviene perché le procedure per l'adozione di un decreto-legge sono molto più rapide rispetto a quelle necessarie per un regolamento di delegificazione (deliberazione del Consiglio dei Ministri, parere del Consiglio di Stato e parere delle Commissioni parlamentari): per il “varo” di un decreto legge è sufficiente una delibera del Consiglio dei Ministri e la successiva pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Infine, attraverso la presentazione di un decreto-legge, il Governo si auto-conferisce una potestà normativa.

Attraverso tale meccanismo si trasferisce la disciplina di alcune materie, non protette da riserva di legge, dalla fonte legislativa primaria a quella secondaria dei regolamenti. In tal modo, con un'attività governativa più rapida e flessibile, si tenta di sfuggire alle procedure parlamentari.

Il Governo, peraltro, ha generato un po' di confusione non procedendo ad una distinzione tra delegificazione e decretazione legislativa.

L'esempio più eclatante nella XVI Legislatura è rappresentato dal decreto-legge n. 225 del 29 dicembre 2010, il cosiddetto “milleproroghe 2011”, con cui il Governo si è auto-conferito l'autorizzazione ad una delegificazione in deroga alla procedura generale ed eludendo il reale meccanismo delegificativo disciplinato dall'art. 17 della legge n. 400 del 1988.

Nella fattispecie, la legge di conversione del decreto “milleproroghe” prevede un meccanismo derogatorio “a cannocchiale” prorogando diversi termini di scadenza.

7. Le ordinanze di protezione civile

Un ulteriore fenomeno che ha inciso sul sistema delle fonti è stato quello delle ordinanze di protezione civile, che hanno rappresentato uno degli strumenti maggiormente utilizzati nel corso dell'attuale legislatura, tanto che nel triennio analizzato (2008-2011) vi si è fatto ricorso in 258 occasioni.

Tali ordinanze sono state emanate dal Presidente del Consiglio dei Ministri, ai sensi della legge n. 225 del 1992; e ad esse si sarebbe dovuto ricorrere soltanto nei casi di alluvioni, terremoti od eruzioni, cioè in presenza di rischi idrogeologici, sismici o vulcanici.

Nella prassi, fino all'inizio del 2011 sono state estese a qualsiasi tipo di intervento emergenziale: es., "i grandi eventi" (2001), la messa in sicurezza delle grandi dighe (2004), gli interventi all'estero (2005).

Ordinanze di protezione civile sono state, inoltre, adottate in materia di sanità, di rifiuti e di qualsiasi emergenza di carattere socio-ambientale e, più in generale, per interventi considerati di carattere emergenziale (esempio: Expo Milano 2015).

La Protezione civile in questi anni ha deciso 375 interventi di emergenza, per un totale di 17.667.250.556 miliardi di euro; con le somme spese nel 2011 si è raggiunta la cifra record di circa 18 miliardi di euro nel giro di un decennio!

È opportuno ricordare che la Protezione civile rappresenta un Dipartimento della Presidenza del Consiglio creata nel 1982; e che avrebbe dovuto coordinare la previsione, la prevenzione e la gestione degli eventi "straordinari" come alluvioni, terremoti ed eruzioni.

Per la Protezione civile si era creato "un sistema normativo parallelo" in materia di organizzazione, di funzioni, di procedimenti e di copertura finanziaria.

Con ogni ordinanza della Protezione civile è stato nominato un commissario delegato, scelto dal Presidente del Consiglio, si sono individuati gli interventi da realizzare e si è creata un'"amministrazione d'emergenza", anche per quanto concerne il personale reclutato spesso in base a criteri fiduciari.

I commissari delegati potevano avvalersi delle strutture della protezione civile oppure affidare i compiti ad imprese ed enti privati; per quanto concerne la realizzazione degli interventi si derogava alle regole vigenti in materia di assegnazione delle opere in appalto, di procedure urbanistiche, di impatto ambientale, di attività inquinanti, di gestione dei rifiuti, etc.

Si volevano semplificare tutte le procedure, "esaltando la cultura del fare" nell'attuazione delle infrastrutture, ma riducendo le garanzie poste a tutela della trasparenza e dell'imparzialità.

In tal senso era stato prevista la riduzione dei controlli di legittimità e la Corte dei Conti non poteva intervenire sulle gestioni della protezione civile che erano sottoposte soltanto ad un controllo interno nell'ambito del Dipartimento della Protezione civile.

L'"esplosione" di alcune clamorose inchieste giudiziarie, come ad esempio quella sui "grandi eventi", ha però costretto il Ministro del Tesoro dell'epoca (febbraio 2011) ad imporre notevolissime limitazioni.

In particolare, è stato stabilito che le ordinanze, successive all'emergenza, dovessero essere sottoposte ai normali controlli amministrativi, al fine di impedirne un'eccessiva estensione in termini di competenze, di utilizzazione di personale e soprattutto di erogazione di fondi pubblici.

Tale "stretta" sugli interventi della protezione civile è stata fortemente criticata nel corso delle recenti ondate di maltempo per i ritardi nei soccorsi alle popolazioni investite dagli eventi atmosferici.

8. La potestà legislativa regionale

Le Leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001 hanno segnato l'inizio di un radicale mutamento delle fonti regionali anche in relazione alle fonti legislative statali. In particolar modo mi riferisco alla modifica del Titolo V parte II della Costituzione che ha inciso sulla *distribuzione del potere regolamentare e sull'esercizio della funzione legislativa* dello Stato e delle Regioni.

Per quanto concerne la distribuzione del potere regolamentare, è stata riconosciuta una sorta di parallelismo tra la funzione legislativa e regolamentare. Infatti – secondo il nuovo art. 117, 6° comma – sia lo Stato che le Regioni possono adottare regolamenti nelle stesse discipline in cui sono titolari della funzione legislativa. Ciò avrebbe dovuto comportare una riduzione della possibilità di interferenza del Regolamento statale nelle materie di competenza regionale. Nella prassi questa previsione è stata spesso smentita non essendo stato il potere centrale disponibile a cedere spazi normativi alle autonomie regionali.

Per quanto attiene, invece, all'esercizio della funzione legislativa nell'ultimo decennio stiamo assistendo sempre più ad un'inversione di ruoli tra legge statale e legge regionale.

Prima delle modifiche costituzionali le discipline non espressamente riservate alla legislazione regionale potevano essere trattate esclusivamente dalla legge statale, adesso tutto ciò che non è regolamentato può essere oggetto della legge regionale in base al nuovo art. 117, 4° comma.

Con il nuovo articolo 117 della Costituzione sembrerebbe che il legislatore costituzionale abbia operato una netta divisione di competenze: allo Stato spetterebbe la potestà legislativa solo nelle materie elencate nel 2° comma; alle Regioni sarebbero attribuite la competenza concorrente nelle materie ricomprese nel 3° comma e la competenza residuale in tutte le altre materie non indicate espressamente nell'articolo 117.

Anche se tale ripartizione sembra essere chiara, in realtà la genericità di alcune definizioni ha reso necessario un continuo intervento della Corte costituzionale.

Ai sensi del nuovo articolo 114 della Costituzione, viene sottolineato il principio della pari dignità istituzionale tra i vari livelli di governo basato sulla reciproca collaborazione. Una lettura congiunta degli articoli 5 e 114 della Costituzione determina un rafforzamento della dimensione collaborativo-paritaria che si trova alla base della forma di Stato delineata dalla Costituzione stessa.

9. La potestà legislativa regionale

Nello scenario politico degli ultimi decenni la “responsabilità” della perdita di centralità da parte della legge a favore delle fonti secondarie non è da attribuire solo allo Stato ma anche alle Regioni. Infatti, sia le Regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale, dopo l’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001, conformemente alle previsioni di alcuni studiosi, sono ricorse maggiormente alla potestà regolamentare rispetto a quella legislativa.

Questo fenomeno è evidente dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

Quantitativamente il numero di leggi regionali approvate nell’VIII Legislatura (2005-2010) è rimasto pressoché costante rispetto alla precedente Legislatura (2000-2005). Nell’ultima legislatura (VIII) le regioni ordinarie hanno approvato 2099 leggi a fronte delle 2050 esitate dalle stesse nella VII Legislatura².

Esaminando la produzione legislativa regionale per i diversi ambiti, si è riscontrato che il settore dei servizi alla persona ed alla comunità è stato “privilegiato” con il 24,6% della legislazione; la tutela del territorio, dell’ambiente e delle infrastrutture con il 17,7%; il settore dello sviluppo economico e delle attività produttive con il 17,2%; gli ordinamenti istituzionali con il 16,2% mentre le finanziarie regionali hanno rappresentato il 21,7% dell’intera produzione legislativa regionale.

In tale contesto è opportuno ricordare che, nonostante vi siano stati diversi contenziosi tra Stato e Regioni circa la ripartizione delle competenze, la potestà residuale si è sviluppata notevolmente, rappresentando circa il 50% dell’intera produzione legislativa regionale.

Nell’ultima legislatura regionale (2005- 2010), però, l’attività legislativa ha rappresentato appena un terzo del lavoro dei Consigli regionali; mentre è risultata prevalente l’opera di controllo sull’operato delle Giunte.

Nella VIII legislatura sono stati definiti circa 20.000 atti di indirizzo e controllo rispetto ai 28.000 presentati; tra questi circa tre quarti sono atti di sindacato ispettivo mentre un quarto sono atti di indirizzo.

9.1. La legislazione regionale nel 2010

Le Regioni ordinarie e speciali hanno approvato nel 2010 complessivamente 578 leggi.

Si può notare una considerevole diminuzione rispetto alle 709 leggi del 2009, alle 640 del 2008, alle 656 del 2007 ed alle 632 del 2006.

² Nello specifico, le Regioni sia ordinarie che speciali, hanno emanato il seguente numero di leggi: 632 nel 2006; 656 nel 2007; 640 nel 2008; 709 nel 2009.

Tra queste un lieve incremento si è verificato per le Regioni ordinarie che hanno approvato le seguenti normative: 492 nel 2006; 506 nel 2007; 513 nel 2008 e 570 nel 2009.

Invece le Regioni speciali e le Province autonome hanno registrato dati stabili: 140 nel 2006; 150 nel 2007; 127 nel 2008 e 139 nel 2009.

Il decremento è conseguenza della minore attività delle Regioni ordinarie³. Tale fenomeno è quasi sicuramente attribuibile al “lento avvio” della nuova legislatura delle Regioni ordinarie, essendosi svolte le elezioni regionali (ad esclusione delle Regioni Abruzzo e Molise) prevalentemente nella primavera del 2010.

Analoga situazione si era verificata all’inizio della VIII legislatura: nel 2004 erano state approvate 522 leggi mentre nel 2005 ci si era “fermati” a 439 leggi. Le Assemblee regionali producono un “rush finale” a conclusione delle legislature mentre presentano un “avvio lento” subito dopo la competizione elettorale.

Confrontando i dati del 2010 e del 2009 delle singole Regioni (a prescindere dall’Abruzzo che è passato dalle 32 del 2009 alle 62 del 2010 non essendo stato “coinvolto” dalla tornata elettorale) si può rilevare che il decremento riguarda soprattutto alcune Regioni, tra queste ad esempio il Lazio, dove si è passati da 32 leggi nel 2009 a 9 nel 2010, o anche la Liguria dove da 67 leggi nel 2009 si è passati a 24 nel 2010.

In quasi tutte le Regioni ordinarie, nel 2010, la produzione legislativa si è ridotta rispetto al 2009, ad eccezione della Campania e dell’Umbria dove si è registrato un incremento, rispettivamente si è passati da 17 a 20 leggi e da 26 a 27.

Nelle Regioni speciali i maggiori incrementi si sono realizzati in Sardegna (16 Leggi), in Sicilia (23) e nelle Province autonome di Trento e Bolzano (28 e 16).

Si può comunque rilevare che complessivamente la produzione legislativa è stabile nel 2010 a conferma che, così come è avvenuto negli anni precedenti, le Regioni ricorrono allo strumento legislativo con una “certa costanza”. Solo alla fine degli anni Novanta si ebbe un continuo decremento delle leggi, mentre successivamente la produzione legislativa si è sostanzialmente stabilizzata.

Nel 2010, rispetto al 2009, si riscontra un incremento delle disposizioni di carattere finanziario rispetto a quelle concernenti i “servizi alla persona ed alla comunità”. Tale tendenza dovrà essere verificata nei prossimi anni perché potrebbe significare che le “contingenze finanziarie” impegnano maggiormente le Regioni rispetto ai tradizionali ambiti di intervento dei servizi sociali e di tutela della salute delle comunità regionali⁴.

Analizzando i diversi tipi di potestà legislativa, si può rilevare che la potestà concorrente è prevalente nei settori del “territorio, ambiente e infrastrutture” e dei “servizi alla persona ed alla comunità” mentre la potestà residuale è più rilevante nell’ “ordinamento istituzionale” e nello “sviluppo economico ed attività produttive”.

Limitandosi all’attività delle Regioni ordinarie, nel 2010 la potestà residuale ha inciso per il 36% (150 leggi) del totale delle normative approvate, mentre ben 271 leggi sono attribuibili alla potestà concorrente.

³ Dalle 570 leggi del 2009 si è “scesi” alle 421 del 2010; le Regioni speciali sono passate invece dalle 139 del 2009 alle 157 del 2010.

⁴ Esaminando i settori di intervento, delle 578 leggi regionali del 2010 si può rilevare che: 124 hanno riguardato la “finanza regionale”; 118 i “servizi alla persona ed alla comunità” (di cui 30 i “servizi sociali”, 28 la “tutela della salute” e 19 i “beni culturali”); 114 l’“ordinamento istituzionale (di cui ben 36 concernenti il “personale”); 110 lo “sviluppo economico e le attività produttive” (fra cui 31 si occupano di “agricoltura e foreste” ed 8 di “caccia, pesca ed itticoltura”) e 94 di “territorio, ambiente ed infrastrutture” (con particolare interesse per il “territorio e l’urbanistica” con 37 normative e per la “protezione della natura e dell’ambiente” con 29 leggi). Ben 18 leggi, regolando diversi settori, non rientrano nelle categorie cui si è accennato in precedenza.

Nonostante nel 2010 la potestà residuale subisca una leggera flessione (nei due ultimi anni precedenti si era assestata sul 45% dell'intera produzione legislativa delle Regioni ordinarie) conferma l'importanza dell'innovazione introdotta dalla riforma costituzionale del 2001 che ha sancito queste nuove "forme" di competenza delle Regioni.

La legislazione regionale, se ha ribadito l'interesse prioritario per le condizioni di vita civile e sociale della comunità regionale, ha quasi "regionalizzato" alcune materie come l'agricoltura e le foreste; l'influenza delle normative regionali non si è estesa invece ad altri settori come ad esempio l'industria e l'artigianato.

Infine, il contenzioso costituzionale fra Stato e Regioni è ancora vasto soprattutto in tema di competenze sul personale, sulla tutela della concorrenza di competenza statale in materia di sviluppo economico e nel settore del territorio, dell'ambiente e del paesaggio soprattutto per quanto concerne la competenza esclusiva statale in materia di ambiente.

10. La potestà regolamentare

Come già detto in precedenza, nonostante la legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia ampliato le competenze e le materie attribuite alle Regioni nell'ambito della potestà legislativa, quest'ultima è risultata ridotta rispetto all'intensa attività regolamentare dell'ultima Legislatura regionale. Tramite i regolamenti regionali spesso sono stati innescati veri e propri processi di delegificazione e percorsi di integrazione normativa.

Il potere di emanare regolamenti è disciplinato dallo Statuto di ogni Regione. Nella maggior parte degli Statuti tale "compito" è attribuito alle Giunte regionali, mentre in alcuni (Abruzzo e Marche) è di competenza del Consiglio regionale, ed infine in altri ancora, nonostante il potere regolamentare sia attribuito alle Giunte, è previsto il coinvolgimento dei Consigli con l'emissione di un parere da parte della Commissione competente.

Analizzeremo quantitativamente l'aumento della produzione regolamentare tra la VII e l'VIII Legislatura.

Infatti, nell'ultima Legislatura, le Regioni a statuto ordinario hanno approvato ben 195 regolamenti in più rispetto alla precedente, passando dai 453 regolamenti della VII Legislatura ai 648 dell'VIII Legislatura regionale. Tale produzione regolamentare ha rappresentato il 23,6% dell'intera produzione normativa regionale.

È bene sottolineare che la potestà regolamentare, secondo le indicazioni del nuovo articolo 117, 6° comma, Cost., è stata estesa a tutti gli ambiti della potestà concorrente e residuale.

Lo stato di incertezza determinato dai contenziosi costituzionali ha influito negativamente sull'attività legislativa dei Consigli regionali favorendo l'esercizio del potere regolamentare⁵.

⁵ Nelle materie comprese nella potestà residuale, l'incidenza dell'attività regolamentare è risultata pari al 65,3% e ha riguardato quasi tutti i macrosettori ad esclusione di quello concernente la finanza regionale. Nello specifico, l'incidenza regolamentare nel macrosettore del *territorio, ambiente ed infrastrutture* è stata del 12,3%, in quello dei *servizi alla persona ed alla comunità* si è raggiunto il 35,6%, nel settore dello *sviluppo economico ed attività produttive* si è pervenuti all'86,4% ed infine nel macro settore degli *ordinamenti istituzionali la potestà regolamentare* si è assestata intorno all'88%.

10.1. La potestà regolamentare nel 2010

Le Regioni ordinarie e speciali hanno emesso 430 regolamenti nel 2010; nel 2009 avevano prodotto 500 regolamenti e, pertanto, vi è stata una flessione di 70 unità⁶.

Fra le Regioni speciali, anche in base alle previsioni statutarie, ricorrono alla fonte regolamentare soprattutto la Regione Friuli Venezia Giulia e le Province di autonome di Trento e Bolzano; fra le ordinarie vi è uno sviluppo dei regolamenti soprattutto in alcune regioni.

I 430 regolamenti emanati nel 2010 si distribuiscono fra i 135 delle Regioni ordinarie ed i 295 delle Regioni speciali; rispetto al 2009, come si accennava in precedenza, vi è un decremento di 70 atti, così distribuito: nelle Regioni ordinarie 31 in meno, mentre nelle Regioni speciali la riduzione è di 37 unità.

Per quanto concerne le Regioni ordinarie, nel corso del decennio 2001-2010, vi è stato un ricorso costante alla fonte regolamentare negli anni 2001-2003 (rispettivamente 101, 107 e 152), un forte decremento nel 2004 (96 regolamenti) ed un incremento continuo negli anni dal 2005 al 2009 (rispettivamente 114, 118, 131, 133, 166). I regolamenti si riducono di 31 unità nel 2010 in concomitanza con la contrazione della produzione legislativa, probabilmente per l'avvio della nuova legislatura regionale.

Fra le diverse Regioni ordinarie, così come si era verificato negli anni precedenti, nel 2010 un ruolo di "leader" è assunto dalla Regione Puglia con 24 regolamenti (anche se in flessione rispetto al 2009 in cui ne aveva prodotto 36), seguita dal Piemonte con 22, dalla Toscana con 20 e dalla Calabria con 18; nello stesso anno una produzione media hanno avuto le Regioni Campania e Lazio con 11 regolamenti, così come la Lombardia e l'Umbria con 9, mentre presentano dati abbastanza bassi il Molise con 4 regolamenti, la Liguria con 3, la Basilicata con 2 e l'Emilia-Romagna e le Marche con 1.

I dati appaiono disomogenei perché vi sono Regioni come l'Emilia-Romagna che ricorrono poco alla fonte regolamentare mentre altre Regioni, anno per anno, incrementano la produzione regolamentare. In tal senso si sono caratterizzate le Regioni Puglia, Piemonte, Toscana e Calabria che sono ricorse sempre più alla fonte normativa secondaria.

Per quanto riguarda le Regioni speciali si può rilevare che nel 2010 vi è stato un ricorso "massiccio" a questo tipo di fonte normativa in Friuli Venezia Giulia (92), nella Provincia di Bolzano (167) e nella Provincia di Trento (21).

Il potere regolamentare è stato scarsamente utilizzato nel 2010 nelle altre Regioni speciali: Trentino Alto Adige 10 regolamenti, Valle d'Aosta 4, Sicilia:1.

La Sardegna, l'Abruzzo ed il Veneto nel 2010 non hanno adottato nessun regolamento.

Si può rilevare che nelle singole Regioni vi è stato un uso del potere regolamentare inversamente proporzionale al ricorso alla fonte legislativa.

Nel 2010 nelle Regioni speciali sono state approvate 157 leggi mentre risultano emanati 295 regolamenti (nel 2009 rispettivamente 139 leggi e 334 regolamenti).

⁶ Comunque dei 430 regolamenti, ben 419 (pari al 97,4%) risultano emanati dalle Giunte mentre solo 11 (pari al 2,6%) sono espressione dei Consigli.

Smentendo una tesi che riteneva prevalente l'uso del potere regolamentare nelle Regioni ordinarie, in quest'ultime si è verificata una situazione opposta; nel 2010 le Regioni ordinarie hanno approvato 421 leggi e 135 regolamenti (nel 2009 le leggi erano 570 ed i regolamenti 166).

Nelle Regioni nel loro insieme sul totale della produzione normativa (leggi e regolamenti) il potere regolamentare incide per il 42,7%, con delle differenze significative fra i diversi tipi di Regioni: nelle Regioni speciali mediamente si assesta sul 65,3%, mentre nelle Regioni ordinarie sul 24,3%. Per avere comunque dati precisi sulle percentuali bisognerebbe tenere conto degli articoli, dei commi e dei caratteri dei diversi regolamenti⁷.

È opportuno, comunque, ricordare che una parte degli atti citati sono configurabili come regolamenti di manutenzione, cioè regolamenti di modifica e/o integrazione di precedenti atti.

Ciò avviene soprattutto in Regioni come il Friuli Venezia Giulia o in Province come quelle di Bolzano e Trento dove, in base agli Statuti speciali, gli esecutivi adottano regolamenti di attuazione soprattutto di leggi regionali e provinciali; i regolamenti di manutenzione sono comunque frequenti nelle Regioni in cui è rilevante l'uso della fonte secondaria.

I regolamenti più "significativi" attuativi di testi unici sono, ad esempio, stati della Regione Friuli Venezia Giulia in materia di sport e tempo libero, dalla Regione Liguria per quanto riguarda le strutture turistico - ricettive, dalla Regione Lombardia in materia di agricoltura e foreste, pesca e sviluppo, turismo e protezione civile ed infine della Regione Toscana per quanto concerne l'organizzazione e l'ordinamento del personale.

Infine altri tipi di regolamenti sono attuativi di leggi di riordino o di disposizioni contenute in leggi finanziarie complesse.

11. Considerazioni sulla potestà normativa delle Regioni

Le Regioni hanno "subito" l'elezione diretta del Presidente della Regione con la riforma costituzionale del 2001 e pertanto il ruolo dei Consigli è diventato marginale. Il Presidente della Regione è eletto direttamente dal popolo e gli organismi consiliari possono semplicemente legiferare o controllare l'attività dell'esecutivo.

In tal senso il sistema di governo regionale è risultato più forte di quello nazionale essendo prevista l'elezione diretta del Presidente della Regione, a differenza di quanto avviene per il Presidente del Consiglio.

⁷ Dei 430 regolamenti emanati nel 2010, 138 riguardano i servizi alla persona ed alla comunità con particolare riferimento ai "servizi sociali" ed alla "tutela della salute"; 119 concernono lo sviluppo economico e le attività produttive con specifica attenzione allo sviluppo rurale ed alla caccia e pesca; 96 attengono al territorio, all'ambiente ed alle infrastrutture con prevalente interesse per il territorio e l'urbanistica e la protezione della natura e dell'ambiente; 64 si occupano dell'ordinamento istituzionale con notevole presenza di atti regolamentari concernenti il personale e l'amministrazione; 10 investono la finanza regionale mentre 3 regolamenti possono essere considerati multisettoriali. Dai dati del 2010 emerge che si è verificata una sensibile riduzione rispetto al 2009 dei regolamenti nel settore dello sviluppo economico e dei servizi alla persona e alla comunità: rispettivamente di 45 unità (erano 164 nel 2009) e di 28 (erano 166 nel 2009).

I Consigli regionali sono legati “strettamente” al Presidente della Regione per il principio del “*simul stabunt, simul cadent*”. Pertanto, non ricorrono allo strumento della sfiducia perché, unitamente al Presidente della Regione, decadrebbero gli stessi consiglieri regionali.

Tuttavia le Regioni, come confermano i dati di questi ultimi anni, si sono stabilizzate nella produzione normativa sia per quanto concerne le leggi sia per quanto attiene ai regolamenti.

Le Regioni con la loro produzione normativa hanno talvolta “sopperito” alle conseguenze della politica economica restrittiva dello Stato; hanno svolto un fondamentale ruolo di “supplenza” per la stabilità delle comunità regionali.

La loro produzione normativa, sia legislativa che regolamentare, si è specializzata negli interventi sociali e socio-sanitari sostenendo le persone in difficoltà compensando i tagli operati a livello nazionale; hanno elaborato altresì significative normative in tema di accoglienza degli immigrati, di tutela dell’ambiente e di sviluppo delle produzioni soprattutto di carattere agricolo.